

DOI: 10.15838/ptd.2020.6.110.4

УДК 332.143 | ББК 60.550.7

© Косыгина К.Е.

МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ: ТИПЫ ОТНОШЕНИЙ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ



КСЕНИЯ ЕВГЕНЬЕВНА КОСЫГИНА

Вологодский научный центр Российской академии наук
Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
E-mail: sene4ka.87@mail.ru
ORCID: 0000-0001-5875-8912; ResearcherID: K-7910-2018

Экономические трудности заставляют страны и регионы искать дополнительные ресурсы для достижения устойчивого социально-экономического развития, которое не может обеспечиваться действиями одного хозяйствующего субъекта – государства. Необходимо развивать партнерские отношения между государством, обществом и бизнесом. Сотрудничество позволяет использовать ресурсы каждого из перечисленных секторов и добиваться синергетического эффекта. Только при условии сформированных представлений и понимания общей ситуации относительно межсекторного взаимодействия можно эффективно его использовать. В связи с этим цель работы – выявление, систематизация основных типов, форм и тенденций развития межсекторного взаимодействия в российских реалиях. Научная новизна состоит в использовании самостоятельно разработанного дизайна исследования, а также в обобщающих и аналитических выводах, характеризующих процессы межсекторного взаимодействия. Применялись методы логико-системного анализа. Изучены типы двустороннего межсекторного взаимодействия: государственно-частное, общественно-государственное и общественно-частное партнерства. На основе нормативно-правовых источников систематизированы формы их реализации. Делается вывод о том, что одной из приоритетных в каждом типе отношений является финансовая форма. В государственно-частном партнерстве основой сотрудничества выступают соглашения, которые предполагают инвестирование средств бизнеса в объекты общественной инфраструктуры. Выявлены благоприятные тенденции: увеличение сроков соглашений, объема инвестиций в денежном выражении, прирост количества проектов. Определено,

Для цитирования: Косыгина К.Е. Межсекторное взаимодействие: типы отношений и тенденции развития в современном российском обществе // Проблемы развития территории. 2020. № 6 (110). С. 50–66. DOI: 10.15838/ptd.2020.6.110.4

For citation: Kosygina K.E. Intersectoral interaction: types of relations and development trends in modern Russian society. *Problems of Territory's Development*, 2020, no. 6 (110), pp. 50–66. DOI: 10.15838/ptd.2020.6.110.4

что в общественно-государственном партнерстве преобладает форма конкурсных субсидий на реализацию социальных проектов некоммерческими организациями. В сфере общественно-частного партнерства изучена деятельность частных благотворительных фондов, установлено, что фонды аккумулируют значительные средства для поддержки проектов, иницируемых обществом. Сотрудничество с фондами позволяет минимизировать издержки на поиск финансирования социально значимых идей. В целом анализ развития двусторонних партнерств показал, что наиболее важным становится усиливающееся распространение межсекторного взаимодействия на уровень регионов и муниципалитетов. Расширение сотрудничества приводит к активизации ресурсов нескольких секторов общества и более эффективному развитию территорий. Результаты исследования могут быть использованы органами власти для принятия управленческих решений в области повышения результативности межсекторного взаимодействия.

Межсекторное взаимодействие, развитие территорий, государственно-частное партнерство, общественно-государственное партнерство, благотворительность бизнеса, формы взаимодействия.

Актуальность проблематики

Устойчивое развитие территорий предполагает изменения в региональной хозяйственной системе в направлении повышения социально-экономической эффективности ее функционирования. Накопившиеся проблемы в экономической и социальной сферах сдерживают этот процесс. Очевидно, что сегодня федеральные и региональные органы власти не могут и не должны брать решение всех проблем на себя. Складывающаяся ситуация актуализирует необходимость мобилизации дополнительных ресурсов и привлечения заинтересованных субъектов экономических отношений для решения задач развития территорий, что возможно реализовать в рамках межсекторного взаимодействия.

Межсекторное взаимодействие для российских реалий – явление относительно новое, однако предпосылки его формирования были заложены в советское время. В Конституции СССР (1977 год) руководящая роль отводилась коммунистической партии, под началом которой действовали профсоюзы, ВЛКСМ, кооперативы и другие общественные организации. Трудовые коллективы привлекались к развитию социалистического соревнования, укреплению трудовой дисциплины и воспитанию. Управление экономикой осуществлялось на основе «демократического централизма», что предполагает участие в этом процессе

трудящихся масс через государственные выборные органы, общественные организации, производственные совещания, имеющиеся на каждом предприятии [1]. Следовательно, под влиянием партийного аппарата формировались государственный и общественный секторы, которые действовали совместно, выполняя установки партии. В этих условиях преобладал принцип соподчинения: «партия – комсомол, профсоюзы и общественные организации – трудовые коллективы». Частная собственность отсутствовала, поэтому формирование коммерческого сектора не стояло на повестке дня.

С переходом к рыночной экономике существующая долгое время государственная вертикаль преобразовалась в три равноправных сектора: государственный, частный (коммерческий) и добровольно-общественный (некоммерческий). Государственный сектор объединяет органы власти на разных административных уровнях и учреждения, находящиеся в их подчинении. Частный сектор включает коммерческие организации, главной целью которых являются получение и максимизация прибыли. Добровольно-общественный сектор состоит из формальных и неформальных групп за пределами частного и государственного секторов, где люди объединяются для продвижения общих интересов. Это неправительственные некоммерческие организации (далее – НКО), лоббирующие конкретные проблемы, пре-

доставляющие социальные услуги, работающие в сфере социального обеспечения, выступающие в качестве площадок для дискуссий и сотрудничества. Общественные структуры часто формируются, для того чтобы объединить усилия в проблемных областях посредством повышения осведомленности общественности или формирования коалиций для поддержки конкретных действий¹.

В России стадия оформления общественных секторов пройдена. Возникает вопрос, связанный с установлением взаимодействия между ними, поскольку для решения самых актуальных проблем сегодняшнего дня требуется способность к совместному руководству и эффективной работе для воплощения цели устойчивого социально-экономического развития страны. В этих условиях важно обобщить накопленный опыт, провести систематизацию форм межсекторного взаимодействия и определить тенденции их развития, что составляет цель нашего исследования.

Теоретические аспекты межсекторного взаимодействия

Внимание зарубежных исследователей проблема межсекторного взаимодействия привлекла в конце 60-х гг. XX века, вошедших в историю как пик либерального реформаторства². В российской общественной науке углубленное изучение темы межсекторного взаимодействия ведется сравнительно недавно, со второй половины 1990-х гг., что вызвано особенностями исторического процесса и национального развития. Только со сменой экономической формации на рыночную экономику в российском обществе оформились три равноправных сектора. Рассмотрим сначала несколько трактовок, которые даются зарубежными авторами, а затем российскими.

Французские ученые А. Дюбуа, Л. Сен-Пер и В. Мирелла, с помощью контент-анализа научных статей проанализировав 15 понятий, предложили интегральное концептуальное определение межсекторного взаимо-

действия: «Совместная работа более чем одного сектора общества для принятия мер в области общих интересов и достижения лучших результатов, чем те, которые были получены в изоляции. Сектора могут включать правительственные структуры, простых граждан, некоммерческие общества или организации, и бизнес» [2]. Исследователь из Великобритании Э. Ансари анализирует межсекторное взаимодействие с точки зрения совместного управления и трактует его следующим образом – это «согласованное программирование и совместная разработка политики в области здравоохранения, социальной сферы и образования» [3]. Американские эксперты Ж. Беккер и Д. Смит рассматривают межсекторное взаимодействие как «объединение отдельных лиц и организаций из некоммерческого, правительственного, благотворительного и делового секторов, которые используют свои разнообразные перспективы и ресурсы для совместного решения социальной проблемы и достижения общей цели» [4]. А. Кларк и Э. Крейн под межсекторным взаимодействием подразумевают относительно интенсивное, долгосрочное взаимодействие между организациями как минимум из двух секторов (бизнес, правительство и/или гражданское общество), нацеленное на решение общей проблемы [5].

Российские авторы изучают межсекторное взаимодействие с позиций разных подходов. Межсекторное взаимодействие как фактор гармонизации социальных отношений рассматривает Е.Н. Сидорова, с точки зрения решения социально-экономических задач и проблем социальной политики – Е.Б. Плотникова, И.А. Германов, с позиции организации человеческой деятельности – А.С. Автономов и его коллеги. Фундаментальные основы и институциональную среду построения межсекторного взаимодействия изучают В.Н. Якимец, Л.И. Никовская, Л.И. Якобсон, С.П. Перегудов. Приведем примеры определений российских авторов. А.С. Автономов считает, что

¹ Традиционно выделяют три сектора, они обозначаются как «государство», «общество» и «бизнес».

² Большая историческая энциклопедия / С.В. Новиков [и др.] М.: АСТ: СЛОВО, 2010. 944 с.

межсекторное взаимодействие выражается во «влиянии друг на друга различных сторон человеческой деятельности, что проявляется в различного рода контактах институтов, сформировавшихся в ходе такой деятельности» [6, с. 12]. Я.С. Ясницкая, Д.В. Роднянский определяют данный феномен как «процесс установления конструктивных партнерских отношений между институциональными единицами, принадлежащими к разным секторам экономики – государственному, коммерческому и добровольно-общественному» [7, с. 104]. Е.Н. Сидорова представляет межсекторное взаимодействие в виде «совокупности взаимных отношений институтов власти, бизнеса и общественных групп по реализации своих интересов в социуме» [8]. Формулировка В.Н. Якимца звучит следующим образом: «конструктивное взаимодействие между тремя силами, существующими на общественной арене – государственными структурами, коммерческими предприятиями и некоммерческими организациями» [9].

Изучив интерпретации термина, предлагаемые зарубежными и российскими исследователями, мы будем придерживаться определения французских авторов (А. Дюбуа, Л. Сен-Пер и В. Мирелла) [2]. Оно является наиболее комплексным, отражает характеристики межсекторного взаимодействия и согласуется с нашей исследовательской линией.

Вместе с тем анализ формулировок понятия «межсекторное взаимодействие» привел к нескольким наблюдениям. Во-первых, единого общепризнанного определения межсекторного взаимодействия в настоящее время не сложилось. Во-вторых, в трактовках присутствует социальная направленность межсекторного партнерства, хотя это не всегда так. Например, сотрудничество государства и бизнеса наблюдается в сфере промышленного производства, создания региональных промышленных кластеров. Часто в научной литературе понятия «межсекторное взаимодействие» и «межсекторное социальное партнерство» используются как взаимозаменяемые. По нашему мнению, межсекторное социальное партнерство

представляет собой более узкое понятие, являясь типом межсекторного взаимодействия. В-третьих, обобщение определений позволило выделить ключевые характеристики межсекторного взаимодействия, которые встречаются как у зарубежных авторов, так и у российских: сотрудничество двух или более секторов общества, наличие общей цели и ресурсов у каждого партнера для ее достижения.

Типы отношений в межсекторном взаимодействии и формы их реализации

Межсекторное взаимодействие осуществляется как на трехсторонней, так и двусторонней основе [10, с. 38]. Исходя из критерия вовлеченных субъектов, мы рассматриваем двусторонние взаимодействия, проявляющиеся в трех типах отношений: «государство – бизнес» (1), «государство – общество» (2) и «бизнес – общество» (3). На современном этапе развития в российском правовом поле разработаны действующие формы для каждого типа отношений.

Первый тип отношений подразумевает реализацию практикоориентированной концепции государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), которая включает в себя различные проекты софинансирования производств товаров и услуг за счет средств бизнеса и бюджетных источников [11]. Основная цель ГЧП – привлечение инвестиций в развитие общественной инфраструктуры для повышения качества жизни населения. На федеральном уровне ГЧП регулируется двумя дополняющими друг друга законами: «О концессионных соглашениях» (от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ) и «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ). Формой двустороннего взаимодействия государства и бизнеса являются соглашения между публичным и частным партнером. Роль публичного партнера выполняют правительство, исполнительные органы вла-

сти регионов, уполномоченные структуры местного самоуправления. От лица частного партнера выступают юридические лица, бизнес. Объекты соглашений в ГЧП – социальная, транспортная, энергетическая, коммунальная, информационная инфраструктура. Соглашения могут касаться создания, строительства, реконструкции, эксплуатации, технического обслуживания объекта инфраструктуры. Отличительной характеристикой соглашения о ГЧП является их долгосрочный характер, они подписываются на срок более трех лет. Долгосрочный характер соглашений о ГЧП следует из необходимости возврата вложенных частных инвестиций и комплексности реализуемых проектов. ГЧП позволяет достаточно широко использовать возможности частного капитала в решении государством многих проблем, связанных с общественным интересом, в том числе в вопросах модернизации экономики [12, с. 13].

Второй тип отношений подразумевает реализацию общественно-государственного партнерства (далее – ОПП). Он характеризуется прямым участием общества в качестве партнера государства в создании благ и услуг социального характера. Преимущество указанного типа взаимодействия заключается в том, что в социальную сферу привлекаются ресурсы, дополняющие бюджетные средства, а гражданам дается возможность самореализации в общественно-полезной деятельности [13]. Институциональными единицами добровольно-общественного сектора являются неправительственные некоммерческие организации, ведущие свою деятельность в различных правовых формах (общественные, религиозные организации и объединения, фонды, автономные некоммерческие организации, ассоциации, союзы, партнерства). НКО отличаются от коммерческих структур тем, что они не вправе распределять прибыль от результатов работы между своими членами и участниками. НКО формируются по добровольной инициативе граждан, способствуя индивидуальным и коллективным действиям, направленным на позитивные изменения и производство общественных

благ [14; 15]. Ключевые аспекты общественно-государственного партнерства закреплены в федеральных законах «Об общественных объединениях» (от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ), «О некоммерческих организациях» (от 12 января 1996 года № 7-ФЗ), «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» (от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ). Взаимодействие строится преимущественно на основе государственной поддержки с использованием различных форм и инструментов:

- государственные и муниципальные гранты (субсидии) на реализацию социально значимых проектов;
- контрактация – выполнение работ, оказание услуг в рамках муниципального/государственного заказа;
- имущественная поддержка в форме предоставления на льготных условиях или безвозмездно помещений в аренду;
- реализация образовательных программ, подготовка и переподготовка кадров;
- государственные и муниципальные программы развития инфраструктуры некоммерческого сектора;
- консультативное и методическое взаимодействие.

В третьем типе отношений в качестве партнеров выступают частный и добровольно-общественный секторы. Взаимодействие бизнеса с обществом (преимущественно с НКО) происходит в рамках благотворительной деятельности и осуществляется на основе федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» (от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ, с изменениями от 07.04.2020). Под благотворительностью понимается «добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной помощи». Положения закона и реальные практики благотвори-

тельной деятельности бизнеса³ позволяют определить формы, в которых осуществляется взаимодействие:

- создание благотворительных фондов;
- прямые денежные пожертвования НКО и населению;
- предоставление грантов НКО на реализацию социально значимых проектов на конкурсной основе;
- поддержка товарами, оборудованием, помещением, транспортом или другим материальным вкладом;
- отчисления с продажи определенных товаров или услуг (кобрендинг);
- корпоративное волонтерство;
- приобретение товаров и услуг.

Обобщив законодательные основы и практики организации межсекторного взаимодействия, предлагаем следующую схему, отражающую ключевые аспекты государственно-частного, общественно-государственного и общественно-частного партнерств (рис. 1).

Таким образом, выбор конкретных типов взаимодействия и форм их реализации зависит от состава участников и их целей. С позиции государства основу взаимодействия составляет необходимость привлечения партнеров для реализации планов, государственных программ, проектов и мероприятий в области экономики и социальной политики, обеспечения внутривластной стабильности, гражданского согласия. Общество заинтересовано во взаимодействии с государством и бизнесом для привлечения финансирования проектов и программ за счет реализации собственных товаров, работ и услуг, а также получения экономической поддержки. Бизнес заинтересован в расширении рынков сбыта и получении муниципальных и государственных заказов, привлечении исполнителей, укреплении репутации, расширении возможностей управления рисками, снижении административных барьеров [16, с. 201].

Прежде чем рассмотреть тенденции развития межсекторного взаимодействия в российских реалиях, необходимо сказать о некоторых ограничениях. Анализ форм взаимодействия в рамках трех типов партнерств показал их многообразие, в связи с чем определить тенденции развития всех форм проблематично. В связи с этим формы и их характеристики включены в исследование выборочно, что также обусловливается критерием доступности информации. Однако, на наш взгляд, перечисленные ограничения не мешают сформировать общее представление относительно межсекторного взаимодействия в современном российском обществе.

Государственно-частное партнерство

Развитие ГЧП проследим на основе следующих параметров: количество реализуемых проектов; сроки соглашений; реализация совместных проектов власти и бизнеса в разрезе отраслей инфраструктуры; пространственное распределение.

В течение 2013–2019 гг. общее количество проектов ГЧП увеличилось более чем в 40 раз (рис. 2). В 2019 году российский рынок ГЧП насчитывал 3601 проект с совокупным объемом привлекаемых общих инвестиций в 3,9 трлн руб., из которых 2,8 трлн руб. составляют средства частных инвесторов⁴. Востребованность и рост проектов объясняется, в первую очередь, развитием законодательства о ГЧП и заинтересованностью государства и бизнеса в применении данного типа межсекторного взаимодействия для развития и модернизации инфраструктуры.

Данные Национального центра ГЧП свидетельствуют о том, что средний срок соглашений увеличивается: в 2013 году – 12,7 года, в 2015 году – 13,1, в 2019 году – 14,1⁵. В среднем за 7 лет период заключения соглашений вырос на 1,5 года, что от-

³ Систематизация партнерских отношений НКО и бизнес-структур, которые успешно применяются в современных условиях, проведена экспертами Центра развития некоммерческих организаций (г. Санкт-Петербург). URL: <http://www.crno.ru/assets/files/BusinessNGO.pdf>

⁴ Рынок ГЧП в России. Итоги 2019: тренды, проекты, события. URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/9b7/9b753d701d539a12fd8167078536f876.pdf>

⁵ Данные взяты с платформы поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФА». URL: <https://rosinfra.ru>

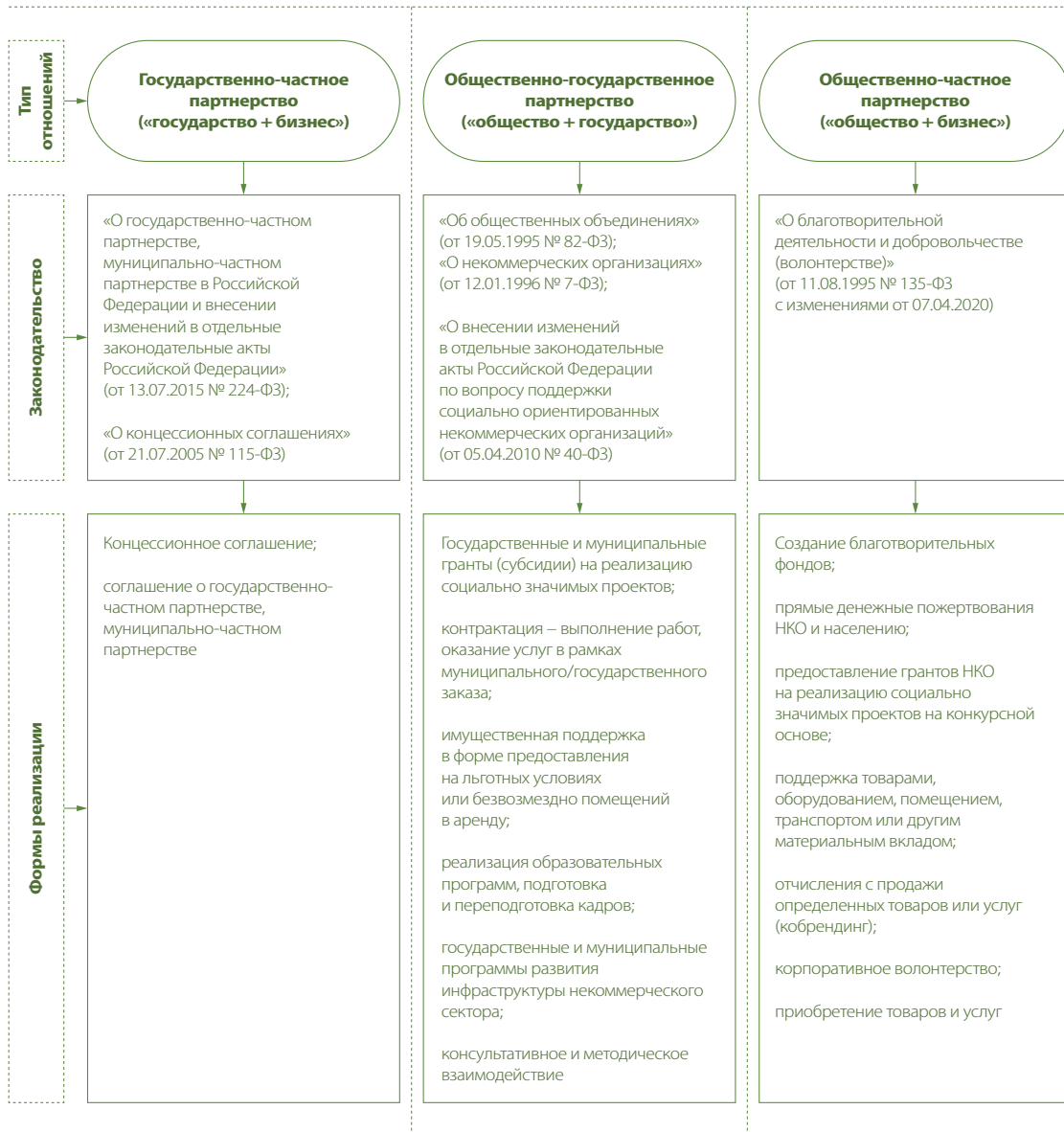


Рис. 1. Правовое регулирование и формы реализации межсекторного взаимодействия в рамках государственно-частного, общественно-государственного и общественно-частного партнерства

Источник: составлено автором.

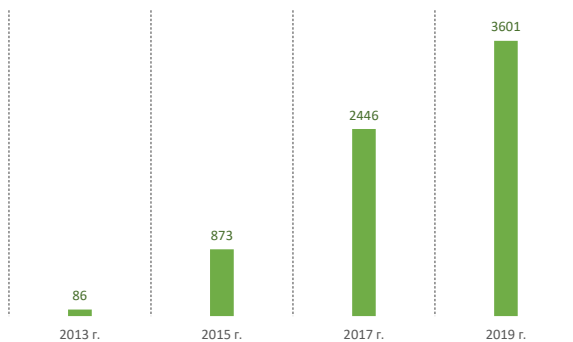


Рис. 2. Количество проектов ГЧП в России за период 2013–2019 гг., ед.

Источник: данные Национального центра ГЧП.

URL: <https://pppcenter.ru/analitika/razvitie-rynka-infrastruktury>

ражает укрепление сотрудничества и доверия между партнерами.

Анализ информации о проектах ГЧП в разрезе отраслей инфраструктуры и уровня реализации позволяет говорить о следующих тенденциях. Взаимодействие власти и бизнеса наиболее активно воплощается в муниципальных образованиях, на этот административный уровень приходится 88% всех проектов. При этом на федеральном уровне выполняется менее 1% проектов, на региональном – 11%. Самыми распространенным являются соглашения с му-

Таблица 1. Информация о проектах ГЧП в разрезе отраслей инфраструктуры и уровня реализации на начало 2017 года, ед.

Отрасль инфраструктуры	Уровень реализации проекта			Общий итог
	федеральный	региональный	муниципальный	
Социальная	1	124	156	281
Транспортная	15	40	13	68
Коммунально-энергетическая	0	82	1975	2057
Информационно-коммуникационная	1	21	3	25
Благоустройство	0	0	12	12
Промышленная	0	1	0	1
Сельскохозяйственная	0	2	0	2
Общий итог	17	270	2159	2446

Источник: материалы исследования «Государственно-частное партнерство в России – 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов». URL: <https://pppcenter.ru/analitika/razvitie-rynka-infrastruktury>

ниципалитетами в области коммунальной инфраструктуры – 84%. Преимущественно финансируются проекты водоснабжения и водоотведения (939), а также теплоснабжения (949). Существенную долю составляет инвестирование бизнеса в социальную инфраструктуру, вместе с тем эти проекты практически в равной степени реализуются как на региональном, так и муниципальном уровне. В разрезе отраслей социальной инфраструктуры наиболее востребованы бизнесом сферы здравоохранения (91 проект) и образования (64 проекта). Проектов ГЧП в сфере благоустройства, а также промышленности и сельского хозяйства значительно меньше (табл. 1).

В целом государственно-частные инвестиции в объекты общественной инфраструктуры распределяются неравномерно в контексте отраслевой принадлежности, что в первую очередь отражает заинтересованность государственных и муниципальных органов в привлечении бизнеса для решения наиболее технически сложных задач в коммунально-энергетической сфере, а также социальном обслуживании населения.

Сравнение федеральных округов по количеству реализуемых инфраструктурных проектов с использованием механизмов

ГЧП и объема частных инвестиций показывает, что наиболее активно привлекает средства бизнеса Центральный федеральный округ: совокупные инвестиции составили 564,6 млрд руб. на реализацию 642 проектов. Лидерство ЦФО объясняется преобладанием крупных соглашений стоимостью более 1 млрд руб., а также развитым инвестиционным климатом и благоприятной институциональной средой. Согласно рейтингу регионов 2017–2018 гг., в топ-10 по уровню развития ГЧП входят несколько субъектов ЦФО: г. Москва (1 место), Московская область (3 место) и Тамбовская область (7 место)⁶. Значительная доля проектов реализуется в ПФО, этот макрорегион занимает второе место после ЦФО. Аутсайдерами в привлечении ресурсов частного сектора являются СКФО (9,9 млрд руб. на 22 проекта) и ЮФО (127,8 млрд руб. на 146 проектов; рис. 3). Причинами отставания служит отсутствие в большинстве регионов этих округов следующих элементов ГЧП: утвержденного порядка принятия решения о реализации проекта; единого органа, ответственного за подготовку и проведение конкурсного отбора; порядка межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти; налоговых и иных мер поддержки частных партнеров⁷.

⁶ Проект Национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. URL: <https://rosinfra.ru>

⁷ Исследование «ГЧП в СКФО: точки роста и перспективные проекты» / АНО «Национальный центр ГЧП». М.: АНО «Национальный центр ГЧП», 2017. 36 с.

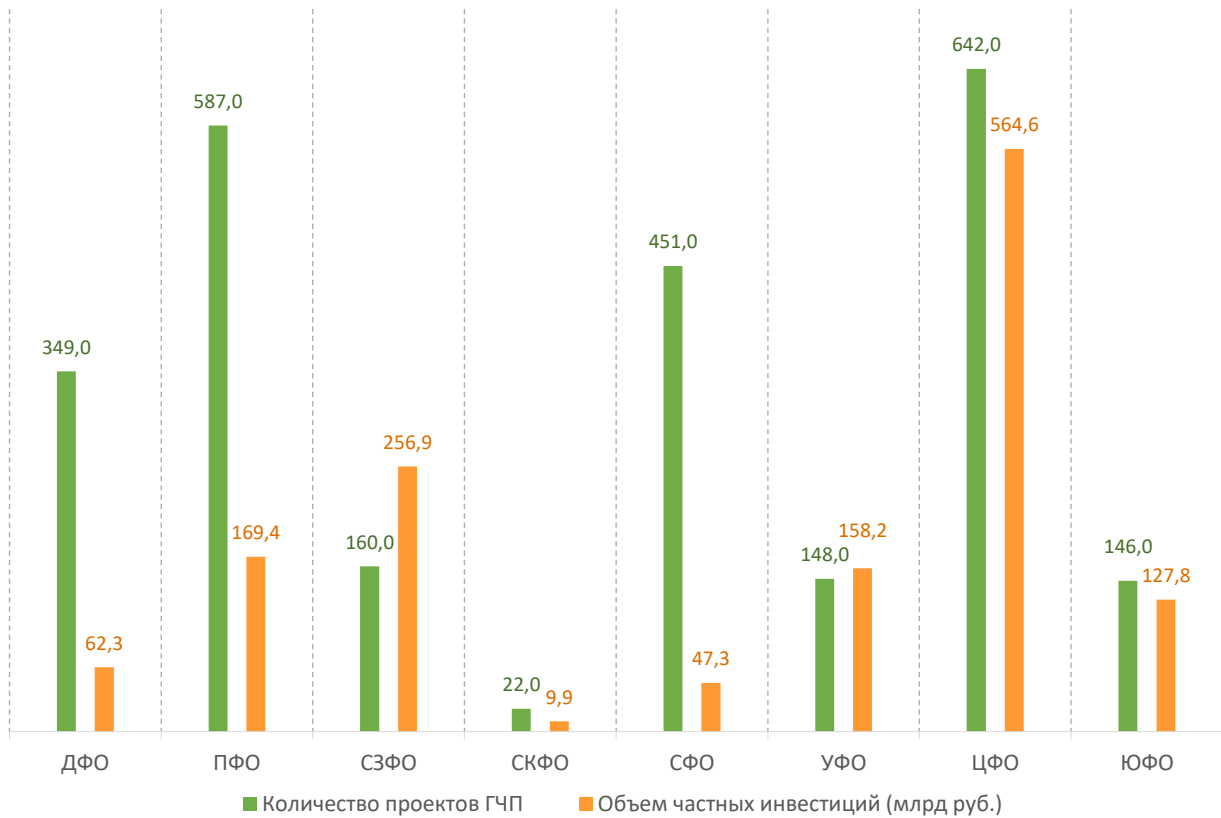


Рис. 3. Количество реализуемых инфраструктурных проектов и объем привлеченных частных инвестиций в разрезе федеральных округов РФ

Данные приводятся по состоянию на ноябрь 2017 года.

Источник: данные Национального центра ГЧП. URL: <https://pppcenter.ru/analitika/razvitie-rynka-infrastruktury>

В ходе анализа выявлено, что сотрудничество власти и бизнеса в сфере инфраструктурных проектов осуществляется преимущественно на муниципальном уровне, где потребность в привлечении частных инвестиций продиктована ограниченностью ресурсов. Эффективная совместная работа власти и бизнеса по проблемам развития местной инфраструктуры способствует уменьшению расходов муниципалитетов, содействует внедрению инноваций, повышает качество услуг для населения, предоставляя возможности для улучшения уровня жизни, преумножения человеческого капитала. Безусловно, позитивными моментами выступают увеличение сроков соглашений, объема инвестиций в денежном выражении, прирост количества проектов ГЧП. Несмотря на успехи в развитии отношений государственного и частного сектора, некоторые проблемы остаются нерешенными ввиду

того, что становление инфраструктурного рынка началось относительно недавно. Закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающий условия взаимоотношения партнеров, был принят в 2015 году, а его реализация началась с 2016 года (действует менее пяти лет). В связи с этим правоприменительная практика только нарабатывается, требуется совершенствование нормативной базы. Недостаточная осведомленность государственных органов о финансовых преимуществах подобных проектов и вероятность реализационных рисков снижают их инициативность при заключении новых соглашений. Осторожность приводит к невозможности создания крупных инвестиционных проектов.

Общественно-государственное партнерство

Развитию двустороннего взаимодействия некоммерческого сектора с государственным во многом способствует финансовая поддержка из бюджетных источников, осуществляемая на всех уровнях власти, в связи с чем данную форму взаимодействия следует рассмотреть более подробно.

Распределение ассигнований субъектов РФ на социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СОНКО)⁸ в 2016–2018 гг. показывает, что самой распространенной формой взаимодействия служит предоставление субсидий на конкурсной основе (грантов). Расходы регионов по данной статье увеличились более чем в два раза (табл. 2). Рост конкурсного субсидирования обусловлен принятием региональных государственных программ поддержки некоммерческого сектора. На 2017 год такие программы приняты и реализуются в 74 регионах страны⁹. В то же время увеличиваются суммы, предоставляемые некоммерческим организациям. Так, в Вологодской области реализуется государственная подпрограмма «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Вологодской области на 2014–2020 гг.». Объем выделяемых финансовых средств на ее реализацию в 2017 году составлял 12,5 млн руб., в 2018 и 2019 гг. – 15 млн руб. Начиная с 2020 года на субсидии в бюджете области предусмотрено в два раза больше – 30 млн руб.¹⁰ Тот же тренд фиксируется и на федеральном уровне. Финансирование социальных проектов некоммерческих организаций в рамках деятельности Фонда президентских грантов в абсолютном выражении с 2017 по 2019 год увеличилось на 1,4 млрд. руб., или на 20% (с 6,6 до 8 млрд руб.)¹¹.

Наблюдаемая положительная динамика в субсидировании НКО на конкурсной основе говорит о востребованности и эффективности этой формы взаимодействия между государством и некоммерческим сектором. Результативность обуславливается проектным подходом в конкурсном субсидировании, который признается более «гибким». Организации участвуют в конкурсах проектов на условиях свободной конкуренции, присутствует возможность применения социальных инноваций, выбора направления и методов реализации проектов в отличие от прямого заказа государства, регламентируемого нормативами выполнения услуг. Функции органов власти сводятся к отбору поставщика и передаче средств, между тем проекты часто реализуются на основе софинансирования и добавляется вклад «сопереживающих» НКО, бизнеса и местного сообщества. Осуществление проекта проходит на уже созданной инфраструктуре некоммерческих организаций, что не предполагает дополнительных расходов на ее создание. Проекты, представленные на конкурсы, направлены на решение задач, поставленных «снизу», исходя из потребностей, определяемых местным сообществом или самой НКО [17; 18]. Однако существуют и недостатки такой формы взаимодействия. А. Золотарева, А. Киреева отмечают, что проектное финансирование СОНКО не является стабильным источником бюджетных ассигнований и представляет собой разовое вспомоществование, не обеспечивающее системного подхода к решению социальных проблем [19, с. 31].

Приоритетным направлением в развитии отношений органов управления и неприбыльных организаций является привлечение их к оказанию государственных

⁸ Такой статус был введен в законодательстве в 2010 году. На сегодняшний день именно СОНКО составляют «деятельностное ядро» российского некоммерческого сектора. В 2017–2018 гг. число СОНКО составило 70% от общего количества НКО. Если по НКО в целом информация фрагментарна, то по СОНКО ведется ежегодное статистическое наблюдение.

⁹ Доклад о деятельности и развитии СОНКО за 2018 год / Министерство экономического развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/17139577416ce2cf897877dca5911766/Doklad_2018.pdf

¹⁰ О государственной программе «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи в Вологодской области на 2014–2020 гг.» (с изменениями на 21 января 2019 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/422454376>

¹¹ Официальный сайт Фонда президентских грантов. URL: <https://президентскиегранты.рф>

Таблица 2. Расходы субъектов РФ на СОНКО в 2016–2018 гг., млн руб.

Форма реализации взаимодействия	2016 год	2017 год	2018 год	Прирост 2018/2016 гг., млн руб.	Прирост 2018/2016 гг., %
Субсидия на конкурсной основе (гранты)	7442,5	10007,0	18520,2	11077,7	149
Целевая субсидия	12022,5	14441,7	12618,0	595,5	5
ФЗ-442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»	544,2	777,8	2813,8	2269,6	417
ФЗ-44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	451,9	552,4	1402,1	950,2	210
Общий объем поддержки	20866,7	26961,1	35397,0	20866,7	70

Источник: Отчет о реализации субъектами Российской Федерации мер по обеспечению доступа социально ориентированных некоммерческих организаций к предоставлению услуг в социальной сфере и механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в 2018 году. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/departments>

и муниципальных услуг в отраслях социальной сферы. В рамках ФЗ-442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в число негосударственных поставщиков социальных услуг населению входят СОНКО, которым выплачивается компенсация по итогам выполненной работы. Прирост расходов субъектов РФ на возмещение затрат СОНКО более чем в 4 раза говорит об увеличении их присутствия на рынке социальных услуг в 2016–2018 гг., что также было утверждено в «Программе поэтапного доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 гг.»¹². Согласно этому документу, в 2018 году объем бюджетных средств, направленных на компенсацию за выполнение услуг негосударственным поставщикам, должен был составить 7%, а в 2020 году – 10% (план). Как показыва-

ют исследования, эти нормативы не достигаются, по крайней мере на промежуточном этапе [20, с. 92]. Например, по СЗФО доля средств из консолидированных бюджетов регионов, предусмотренных на поддержку СОНКО, составляет 1,2% (2896,5 млн руб.)¹³. Преимущество для государственного сектора в вопросе передачи предоставления социальных услуг внебюджетным организациям состоит в отсутствии необходимости инвестировать в основные средства, в отличие от учреждений, материальная база которых полностью находится на балансе бюджета. В то же время СОНКО часто используют труд добровольцев, который не оплачивается. Несмотря на перечисленные преимущества, взаимодействие государства с некоммерческим сектором в русле оказания услуг населению осложняется рядом причин: принятые документы не обеспечивают объективность и прозрачность отбора поставщиков [21]; субъективная неготовность органов управле-

¹² Программа поэтапного доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 гг. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect>

¹³ Доклад Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе по выполнению поручения в рамках реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5 декабря 2016 г. № Пр-2346.

ния к изменениям [22]; низкая материально-финансовая база и недостаточный уровень профессионализма персонала СОНКО при организации работы по оказанию социальных услуг населению [23].

Последнюю строчку, исходя из объемов финансирования СОНКО из бюджетов регионов, занимает взаимодействие в форме закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Расходы на эти цели в 2018 году составили 1402,1 млн руб. Следует обратить внимание на то, что в динамике за три года наблюдается увеличение показателя более чем в два раза (см. табл. 2).

Оценка представленных данных позволяет заключить, что суммарный объем государственного финансирования имеет тенденцию к росту. Это отражает усиливающееся внимание государства и признание значимости некоммерческого сектора для успешного развития страны. Среди форм взаимодействия государства и неприбыльных структур наиболее распространенной является предоставление субсидий на конкурсной основе. На наш взгляд, эта форма не только самая востребованная, но и самая эффективная. Она позволяет отобрать лучших исполнителей социальных проектов, формируя устойчивое ядро некоммерческого сектора.

Общественно-частное партнерство: благотворительность бизнеса

Взаимодействие бизнеса с обществом чаще всего происходит в рамках материальной поддержки отдельных социальных проектов и инициатив на безвозмездной основе. Рассмотрим формат отношений, который предполагает создание благотворительных частных фондов. Общую ситуацию о развитии частных фондов в России представить затруднительно, т. к. данные о них фрагментарны и противоречивы. В связи с этим в исследовании включены несколько фондов, отчеты о деятельности которых доступны и поддаются анализу, в частности благотвори-

тельные фонды Елены и Геннадия Тимченко, Владимира Потанина и «Лукойл». Следует отметить, что первые два в рейтинге российских благотворительных фондов Forbes за 2019 год занимают первое и второе места¹⁴. Выбор этих фондов также обусловлен длительностью их функционирования. Один из первых благотворительных фондов в России – «Лукойл» (1993 год), в 1999 году создан фонд В. Потанина, супруги Тимченко учредили благотворительную организацию в 2010 году. В целом это особый тип некоммерческих организаций, создаваемых корпорациями для решения социальных задач.

Данные структуры финансируются из средств компании, с которой они ассоциированы, или за счет собственных средств создателей, добровольных взносов, а также дивидендов. Деятельность благотворительных фондов связана с предоставлением грантов на реализацию проектов, направленных на решение или смягчение существующих социальных проблем. Как показывает практика, в грантовых конкурсах преимущественно участвуют некоммерческие организации, хотя некоторые фонды предоставляют возможность реализовывать свои проекты инициативным гражданам без образования юридического лица. Материалы отчетов о деятельности за 2016 и 2018 гг. показывают, что по фонду Тимченко при незначительном снижении финансирования возросло количество поддержанных проектов. Напротив, фонд В. Потанина увеличил расходы, но число поддержанных инициатив сократилось. Благотворительный фонд «Лукойл» урезал финансирование. Общее финансирование по трем фондам за трехлетний период осталось на одном уровне (2016 год – 2,2 млрд руб., 2018 год – 2,1 млрд руб.). Самым распространенным направлением, по которому предоставляются средства, является «культура». Она упоминается в отчетах всех рассматриваемых фондов. Также приоритетными выступают проекты в области образования и спорта (табл. 3).

¹⁴ 20 лучших благотворительных фондов богатейших россиян. Рейтинг Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/biznes-photogallery/393619-20-luchshih-blagotvoritelnyh-fondov-bogateyshih-rossiyan-reyting-forbes>

Таблица 3. Информация о количестве поддержанных инициатив и их финансированию в разрезе деятельности частных благотворительных фондов

Показатель	2016 год	2018 год	Направления, сфера
Благотворительный фонд Елены и Геннадия Тимченко			
Количество поддержанных инициатив (проектов), ед.	450	544	Культура
Финансирование, млн руб.	811	794	Семья и дети Спорт Старшее поколение
Благотворительный фонд В. Потанина			
Количество поддержанных инициатив (проектов), ед.	850*	835*	Образование
Финансирование, млн руб.	637	725	Культура Развитие филантропии
Благотворительный фонд «Лукойл»			
Количество поддержанных инициатив (проектов), ед.	н. д.	н. д.	Здравоохранение Образование Культура
Финансирование, млн руб.	715	542	Социальная поддержка и защита граждан Спорт
*Включая численность студентов-стипендиатов. Источник: ежегодные отчеты частных благотворительных фондов Е. и Г. Тимченко, В. Потанина, «Лукойл».			

Таблица 4. Распределение поддержанных благотворительным фондом Елены и Геннадия Тимченко проектов по направлениям

Направление	Количество поддержанных проектов			Доля проектов, которые реализуются в малых городах и селах, %		
	2016 год	2017 год	2018 год	2016 год	2017 год	2018 год
Культура	88	84	105	96	94	97
Семья и дети	73	83	159	49	49	33
Спорт	38	33	34	37	65	80
Старшее поколение	251	331	246	87	60	80
Источник: ежегодные отчеты частного благотворительного фонда Е. и Г. Тимченко. URL: http://timchenkofoundation.org						

Учитывая тот факт, что благотворительный фонд Елены и Геннадия Тимченко является лидером и два года подряд занимает первое место в списке Forbes, рассмотрим его деятельность в разрезе поддержанных проектов. Политика фонда направлена на развитие малых городов и сел. Приоритетными темами выступают повышение качества жизни старшего поколения и поддержка программ в сфере помощи семьям и детям. По последнему направлению количество финансируемых проектов

с 2016 по 2018 год выросло более чем в два раза (табл. 4). В 2018 году получили гранты 159 организаций, занимающихся профилактикой социального сиротства, семейным устройством и защитой детства. Такое распределение поддержанных проектов напрямую связано с социальной политикой государства, которая декларирует наращивание мер социальной поддержки семей с детьми и повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет, а здоровой жизни – до 67 лет¹⁵.

¹⁵ Послание Президента Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

Данные отражают стабильность деятельности корпоративных фондов. Это является отличительной особенностью, так как основным источником финансирования выступают плановые отчисления из прибыли компаний-учредителей. Следовательно, через фонды аккумулируются значительные средства, масштабы поддержки проектов, инициируемых обществом, могут быть расширены. Сотрудничество с фондами позволяет некоммерческим организациям и активным гражданам минимизировать издержки на поиск финансирования социально значимых идей. В свою очередь финансовое благополучие фондов накладывает отпечаток на определение приоритетов благотворительной поддержки, которые могут устанавливаться учредителями исходя из личных предпочтений.

Выводы

Изучение теоретических аспектов межсекторного взаимодействия показало, что в научном сообществе отсутствует единое толкование этого феномена. Несмотря на разноплановость интерпретаций среди ученых, выявлены общие черты межсекторного взаимодействия: совокупность взаимных отношений двух или более секторов общества, наличие общей цели и ресурсов у каждого партнера для ее достижения.

В исследовании рассмотрены типы двустороннего межсекторного взаимодействия и систематизированы формы их реализации. В России фиксируется быстрый рост и распространение государственно-частного, общественно-государственного и общественно-частного партнерства. Накапливается опыт организации межсекторного взаимодействия как в законодательном поле, так и в практическом плане.

Установлено, что финансовая форма взаимодействия является наиболее приоритетной независимо от типа отношений. Вместе с тем выбор конкретных форм сотрудничества зависит от состава участников и их целей.

Так, в ГЧП основой сотрудничества выступают соглашения, которые предполагают инвестирование средств бизнеса в объекты общественной инфраструктуры. Наблюдается увеличение сроков соглашений, объема инвестиций в денежном выражении, прирост количества проектов. Определено, что в общественно-государственном партнерстве преобладает форма конкурсных субсидий на реализацию социальных проектов некоммерческими организациями. В сфере общественно-частного партнерства изучена деятельность частных благотворительных фондов, установлено, что фонды аккумулируют значительные средства для поддержки проектов, инициируемых обществом.

Межсекторное взаимодействие переходит на новый уровень развития. Наиболее важным трендом в области отношений государства, бизнеса, общества следует признать выход проблематики на уровень регионов и муниципалитетов. Это подтверждается выявленными фактами: большинство проектов ГЧП реализуется в муниципальных образованиях, расходы бюджетов регионов на поддержку СОНКО увеличились, частные благотворительные фонды финансируют проекты, реализуемые в малых городах и селах (на примере фонда Елены и Геннадия Тимченко). Расширение сотрудничества приводит к активизации ресурсов нескольких секторов общества и более эффективному развитию территорий.

В заключение необходимо сказать о перспективах исследования. На настоящем этапе рассмотрено межсекторное взаимодействие, осуществляемое на двусторонней основе. На следующем этапе работы планируется углубленное изучение форм, механизмов организации трехстороннего межсекторного взаимодействия, а также факторов и проблем, детерминирующих развитие такой формы отношений. В том числе видится необходимым провести оценку эффективности межсекторного взаимодействия в части влияния на развитие территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Махаматов Т.М. Диалектика принципа демократического централизма и гражданского общества // Вестн. С.-Петербург. ун-та. Социология. 2015. № 3. С. 151–159.
2. Dubois A., St-Pierre L., Mirella V. A scoping review of definitions and frameworks of intersectoral action. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2015, no. 20 (10), pp. 2933–2942. Available at: <https://doi.org/10.1590/1413-812320152010.01222014>
3. Ansari E. Collaborative research partnerships with disadvantaged communities: Challenges and potential solutions. *Public Health*, 2005, no. 119, pp. 758–770. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2005.01.014>
4. Becker J., Smith D. The Need for cross-sector collaboration. *Stanford Social Innovation Review*, 2018. Available at: https://ssir.org/articles/entry/the_need_for_cross_sector_collaboration
5. Clarke A., Crane A. Cross-sector partnerships for systemic change: Systematized literature review and agenda for further research. *Journal of Business Ethics*, 2018, no. 150, pp. 303–313. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3922-2>
6. Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России / под общ. ред. А.С. Автономова. М.: Фонд НАН, 2003. 416 с.
7. Ясницкая Я.С., Роднянский Д.В. Межсекторное взаимодействие и его роль в развитии регионов России // Вестн. экономики, права и социологии. 2013. № 2. С. 104–106.
8. Сидорова Е.Н. Межсекторное взаимодействие в регионах России. Роль в гармонизации социальных отношений. LAP Lambert Academic Publishing, 2011. 172 с.
9. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004. 384 с.
10. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Институциональное развитие межсекторного партнерства в России // Политические исследования. 2016. № 5. С. 37–48.
11. Неганов С.А., Полищук Л.И. Государственно-частное партнерство в региональном развитии: преимущества и риски // Экономика региона. 2008. № 2. С. 271–276.
12. Ускова Т.В. Частно-государственное партнерство как механизм модернизации экономики территорий: теоретико-методологические основы // Проблемы развития территории. 2013. № 3. С. 7–16.
13. Василенок Н.А., Полищук Л.И., Шагалов И.Л. Общественно-государственное партнерство: теория и российские практики // Общественные науки и современность. 2019. № 2. С. 35–51.
14. Косыгина К.Е. Барьеры гражданского участия в деятельности некоммерческих организаций: региональное измерение // Вопросы территориального развития. 2020. Т. 8. № 2. DOI: 10.15838/tdi.2020.2.52.5. URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/28525>
15. Handy F., Shier M., McDougale L.M. Nonprofits and the promotion of civic engagement: A conceptual framework for understanding the «Civic footprint» of nonprofits within local communities. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 2014, no. 5 (1), pp. 57–75.
16. Копытова Е.Д. К вопросу о взаимодействии власти, бизнеса и общества в решении задач развития территорий // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 5. С. 197–215. DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.14
17. Toepler S. Government Funding Policies. *Handbook of Research on Nonprofit Economics and Management*, 2010. Pp. 320–334.
18. Kramer F.D. The role for public funding of faith-based organizations delivering behavioral health services: Guideposts for monitoring and evaluation. *American Journal of Community Psychology*, 2010, no. 46 (3/4), pp. 342–360.

19. Золотарева А., Киреева А. Анализ механизмов государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018.
20. Шабунова А.А., Косыгина К.Е. Проблемы государственного управления развитием некоммерческого сектора на региональном уровне // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 4. С. 86–103. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.6
21. Рудник Б.Л., Куштанова Е.В. Привлечение НКО к оказанию социальных услуг: прозрачность применяемых процедур // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 117–137.
22. Ефремов С.В. Оценка готовности региональных органов власти привлекать независимых поставщиков социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 102–122.
23. Мерсиянова И.В., Беневоленский В.Б. НКО как поставщики социальных услуг: верификация слабых сторон // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 83–104.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ксения Евгеньевна Косыгина – научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: sene4ka.87@mail.ru

Kosygina K.E.

INTERSECTORAL INTERACTION: TYPES OF RELATIONS AND DEVELOPMENT TRENDS IN MODERN RUSSIAN SOCIETY

Economic difficulties force countries and regions to look for additional resources to achieve sustainable socio-economic development which cannot be provided by the actions of a single economic entity – the state. It is necessary to develop partnership relations between the state, society and business. Cooperation allows using the resources of each of the listed sectors, and obtain a synergetic effect. It can be productively used only if there are formed ideas and understanding the general situation regarding intersectoral interaction. In this context, the purpose of the research is to identify and systematize the main types, forms and trends in the development of intersectoral interaction in Russia. The scientific novelty is in use of independently developed research design, as well as in generalizing and analytical conclusions that characterize the processes of intersectoral interaction. The author applied methods of logical-system analysis. The researcher studied the bilateral intersectoral interaction: state-private, public-state, and public-private partnerships. The forms of their realization are systematized on the basis of regulatory and legal sources. It is concluded that the financial form is one of the priorities in each type of relationships. The basis for cooperation in the state-private partnership is the agreements that involve investing business funds in public infrastructure facilities. The author identified favorable trends: rising the agreement terms, the investment volume in money terms, and increasing the number of projects. It is determined that the form of competitive subsidies for the implementation of social projects by nonprofit organizations prevails in public-state partnership. The activity of private charitable foundations is studied in the field of public-private partnership; the researcher determined that the foundations accumulated significant funds to support projects initiated by the society. Cooperation with foundations allows minimizing the cost of finding funding for socially significant

ideas. In general, the analysis of the development of bilateral partnerships has shown that the most important thing is the increasing spread of intersectoral interaction at the level of regions and municipalities. The expansion of cooperation leads to the resource activation of several society sectors, and more effective development of the territories. The results of the research can be used by government authorities to make management decisions in the field of improving the effectiveness of intersectoral interaction.

Intersectoral interaction, development of the territories, state-private partnership, public-state partnership, business charity, interaction forms.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ksenia E. Kosygina – Researcher, Federal State Budgetary Institution of the Sciences the “Vologda Research Center of the Russian Academy of Science”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: sene4ka.87@mail.ru