

## Институциональное развитие некоммерческого сектора муниципальной экономики

Институты являются регуляторами человеческих отношений, следовательно, регуляторы развития общественных явлений: социальных, экономических и политических.

Под институтом понимают:

- определенные способы действий и суждений, существующие в обществе вне и независимо от отдельно взятого индивидуума;
- образцы и нормы поведения, а также привычки мышления, влияющие на выбор стратегий экономического поведения в дополнение к мотивации рационального экономического выбора;
- «правила игры» в обществе, которые организуют взаимоотношения между людьми и структурируют стимулы обмена во всех его сферах политике, социальной сфере или экономике;
- разработанные людьми ограничения, структурирующие человеческие взаимодействия;
- устойчивый комплекс формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих различные сферы человеческой деятельности;
- регуляторы общественных явлений;
- решающий фактор интеграции и стабилизации общества;
- совокупность норм права, охватывающих круг общественных отношений;
- относительно устойчивые типы и формы социальной практики, посредством которых организуется общественная жизнь, обеспечивается устойчивость связей и отношений в рамках социально организованного общества, базовые исторически устойчивые социальные отношения, глубинные, исторически устойчивые формы социальной практики, обеспечивающие воспроизводство социальных связей и отношений в разных типах обществ;
- взаимную типизацию привычных действий деятелями разного рода;
- глубинные, исторически устойчивые формы социальной практики, обеспечивающие воспроизводство социальных связей и отношений в разных типах обществ. Базовые институты представляют собой исторические инварианты, которые позволяют обществу выживать и развиваться, сохраняя свою самодостаточность и целостность в ходе исторической эволюции, независимо от воли и желания конкретных социальных субъектов.

В составе институтов Д. Норт выделяет три главных составляющих:

1. Формальные правила (конституции, законы, административные

акты, официально закрепленные нормы права).

2. Неформальные ограничения (традиции, обычаи, договоры, соглашения, добровольно взятые на себя нормы поведения, неписанные кодексы чести, достоинства, профессионального самосознания и пр.).

3. Механизмы принуждения, обеспечивающие соблюдение правил (суды, полиция и т.д.).

Сегодня можно определенно сказать, что изучение институтов находится в фокусе внимания многих общественных дисциплин в разных странах мира. При этом социологи, в отличие от экономистов, подчеркивают значение института как организации системы ролей и статусов, образующих социальную систему.

Следует так же отметить, что в изучении институтов все более очевидным становятся тенденции рассматривать их характеристики как внутреннего устройства общества, познание закономерности развития методов хозяйствования, предопределяющих уровень социально-экономического развития территорий и регионов, уровень качества жизни населения.

Все современные тенденции свидетельствуют, о том, что все большее число ученых ключевую роль придают роли институтам как наиболее существенного элемента общественных систем. С ориентацией исследования на нахождение институционального ядра развития обществ, для того, чтобы объяснить многообразие происходящих социальных процессов в разных странах, повысить эффективность управления политическим, социальным и экономическим развитием территорий и регионов.

В своей работе «Институциональные матрицы и развитие России». Кирдина С.Г. вводит понятие базовых институтов. С позиции теории институциональных матриц, базовые институты следует трактовать как дубинные, исторически устойчивые формы социальной практики, обеспечивающие воспроизводство социальных связей и отношений на разных этапах общественного развития.

Базовые институты взаимообусловлены, определяют содержание поддерживают функционирование друг друга, образуя систему более высокого порядка, которую назвали институциональной матрицей. Главной функцией базовых институтов является регулирование основных сфер общественной жизни.

Основные свойства базовых институтов:

1. Симметричности строения базовых институтов означает, что мир дуален (дихотомичен) и каждое явление (предмет познания) имеет две противоположности («+» и «-»), каждый базовых институт состоит из двух противоположностей.

2. Доминантность базовых институтов означает, что в них генетически заложены функциональные возможности развития общества (результаты их функционирования).

3. Комплементарность базовых институтов в институциональной матрице означает, что все вместе они объясняют природу общества, экономики и хозяйствования в то время как каждая из них - лишь некоторые фе-

номены.

Поскольку категория «институциональная матрица» пока не получила широкого применения как методологическая основа познания сложных экономических явлений, нам представляется возможным использовать ее в исследовании исходных отношений людей, определяющих природу социально-экономических явлений.

Слово «матрица» происходит от латинского *matrix* (*matricis*), что значит «матка». В самом общем виде матрица означает общую основу, схему, некую исходную, первичную модель, форму, порождающую дальнейшие последующие воспроизведения чего-либо.

Люди находятся между собой всегда в определенных отношениях. Поэтому общество, хозяйствование и экономика есть результат взаимодействия людей.

Процесс институциональных изменений означает, по сути, процесс изменения содержания базовых институтов институциональной матрицы хозяйствования.

На наш взгляд, главной внутренней причиной институциональных изменений служит изменение социально-экономической реальности, которая обуславливает уровень качества жизни люди. Такое изменение социально-экономической реальности включает в себя развитие материально-технологической среды, увеличение масштабов производства, вовлечение новых ресурсов в хозяйственную деятельность, развитие новых технологий, рост экологических и иных ограничений, диктующих более совершенные способы решения проблем, и т.д.

Так как история представляет собой деятельность «человека хозяйствующего», то хозяйствование есть деятельность человека по удовлетворению своих потребностей и является способом создания благ. В процессе хозяйственной деятельности людей формируются определенные экономические отношения - институты. Инструментом хозяйствования всегда выступает экономика, по средствам которой происходит трансформация ресурсов в товары, продукты и услуги, удовлетворяющие постоянно растущие потребности людей.

С одной стороны экономика - это один из базовых институтов институциональной матрицы общества. С другой стороны экономика является инструментом хозяйствования, с помощью которого ресурсы трансформируются в товары, удовлетворяющие потребности общества. В этом смысле экономика может рассматриваться как институт, регулирующий отношения людей в процессе производства и распределения благ.

Авторы считают, что динамичное развитие некоммерческого сектора муниципальной экономики и как следствие повышение уровня качества жизни населения - это результат изменения компетентности регионального менеджмента и, прежде всего, муниципального менеджмента.

Повышение уровня качества жизни людей можно представить в виде процессов смены различных состояний: от изменения компетентности менеджмента к динамичному росту социально-экономического развития территорий субъектов РФ и к высокому уровню качества жизни населения.

Изучение институциональных условий развития некоммерческого сектора муниципальной экономики было предпринято автором главным образом в связи с изучением проблемы создания системы корпоративного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, формированием ее организационно-экономического механизма.

В специальной литературе все больше находит приверженцев точка зрения о том, что солидная финансовая поддержка со стороны федерального правительства решит проблемы развития муниципальной экономики. Однако, существующие законы и практика управления развитием муниципальной экономики, и, ее проблемы развития, возрастая в объеме и сложности, могут свести на нет любую финансовую помощь.

Выбор неэффективных программ - результат естественного конфликта между целями долгосрочного планирования и краткосрочными решениями, касающимися сложных муниципальных экономических систем. Зачастую меры, которые кажутся наиболее легко осуществимыми и многообещающими в ближайшее время, могут привести к усугублению проблемы в более отдаленном будущем. Гуманные побуждения, вынуждающие прибегать к краткосрочным мерам, порождают программы, блага от которых, если они вообще имеются, быстро улечиваются, оставляя все без улучшения или еще в худшем состоянии. Программы повышения квалификации специалистов, программы строительства недорогих жилищ и даже финансовая помощь, если все это делается в качестве самоцели, без улучшения экономического климата муниципального образования, могут попасть в категорию таких краткосрочных мероприятий, которые ведут за собой длительный период ухудшения, снижения уровня качества жизни населения.

В условиях постоянного дефицита местных бюджетов развитие местного самоуправления, создание инфраструктуры хозяйственного самообеспечения муниципальных сообществ, требуют перехода к использованию новых форм хозяйствования, способных объединить членов местных сообществ и хозяйствующих субъектов территорий во взаимовыгодном сотрудничестве с муниципальной властью.

Решение проблемы экономического роста муниципальных образований должно сопровождаться решением социальных проблем. Причем, как считает автор, социальное развитие является конечной целью, а развитие муниципальной экономики и ее некоммерческого сектора - лишь средством достижения этой цели.

Вот причины, которые, по нашему мнению, потребовали безотлагательно начать исследование процессов институционального развития некоммерческого сектора муниципальной экономики на основе местных ресурсов.

Суть развития некоммерческого сектора муниципальной экономики, раскрытая в данном исследовании, предполагает, что муниципальная экономика может изменяться изнутри. Органы местного самоуправления не должны ждать, пока будут решены проблемы борьбы с нищетой и безработицей в общенациональном масштабе.

Местное сообщество должно создавать предприятия деловой сферы, чтобы обеспечить работой тех, кто живет в муниципальном образовании. Необходимо планировать такие муниципальные мероприятия, которые способствовали бы концентрации в нем тех видов предпринимательской Деятельности, которые наиболее благоприятствуют формированию условий устойчивого развития муниципальной экономики. Комплекс новых мероприятий, программ должен быть направлен на сдерживание процессов стагнации муниципального образования.

Авторы считают, что развитие муниципальной экономики зависит не от обширных программ внешней помощи, а от изменения методов внутреннего управления.

Формальную институциональную основу создания МФПО как потребительского общества - организационно-экономического механизма управления развитием некоммерческого сектора муниципальной экономики определяют: ГК РФ (ст. 48, 50, 61, 65, п. 3 ст. 116); Законом о потребительской кооперации РФ от 19.06.1992 г. № 3085-1 (в ред. ФЗ от 17.07.1997 г. № 97-ФЗ, с дополнениями и изменениями от 28.04.2000 г. № 54-ФЗ, от 21.03.2002 г. № 31-ФЗ) - далее Закон о потребительской кооперации; иные федеральные законы.

В отличие от коммерческих организаций<sup>1</sup> понятие МФПО как потребительское общество в соответствии с п. 3 ст. 116 ГК РФ есть производное от потребительского кооператива, и является его разновидностью.

Организационная форма МФПО как потребительского общества - это объединение физических и юридических лиц, для достижения социально значимой цели - повышения уровня качества жизни ее участников.

МФПО как потребительское общество является добровольным объединением граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей членов общества, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов.

Специфические институциональные особенности организационно-правовой и экономической основы МФПО как потребительского общества обуславливают основные ее правомочия. В соответствии со ст. Закона о потребительской кооперации, к основным правомочиям МФПО относится деятельность, направленная на удовлетворение потребностей Пайщиков - Уставная деятельность, различные виды предпринимательской деятельности, не запрещенные законом:

- торгово-закупочную деятельность;
- производство и реализацию промышленных и продовольственных

товаров;

- производство продукции производственно-технического назначения и ее реализацию;

- оказание услуг в сфере привлечения инвестиций, кредитов, маркетинга, посреднических и иных услуг;

- оказание услуг по управлению активами, привлечению средств как денежных, так и иного имущества;

- разработку инвестиционных проектов и их сопровождение;

- образование, здравоохранение, бытовое обслуживание населения и т.д.;

- участие в государственных и международных программах;

- издательскую деятельность, тиражирование, реализацию печатных изданий, рекламу и т.д.;

- осуществлять деятельность, если это служит достижению целей, ради которых МФПО создано.

В связи с изменениями и дополнениями Закона о потребительской кооперации, членами, в т.ч. ассоциированными, пайщиками МФПО могут быть как физические лица, так и любые юридические лица с любой формой собственности (частной, долевой, совместной, муниципальной, государственной).

Субъектами МФПО являются:

- пайщик - гражданин или юридическое лицо, внесший вступительный и паевой взносы, предусмотренные уставом, и прошедший процедуру регистрации в Совете МФПО;

- член МФПО - гражданин или юридическое лицо, внесший вступительный взнос и находящийся в режиме «испытательный срок» и не прошедший процедуру регистрации в Совете МФПО, как пайщик (ассоциированный член МФПО);

- ассоциированный член МФПО - гражданин или юридическое лицо, внесший вступительный и паевой взносы, предусмотренные уставом для ассоциированных членов МФПО, не обладающий правом участия в управлении делами МФПО, либо члены, находящиеся в режиме «испытательный срок», прошедшие процедуру регистрации как ассоциированные члены МФПО.

Пайщики, ассоциированные члены МФПО признаются в целом как члены МФПО.

Экономической основой деятельности МФПО является имущество, в соответствии с п. 1 ст. 21 Закона о потребительской кооперации, собственником которого является потребительское общество, как юридическое лицо.

Имущество МФПО образуется за счет паевых взносов пайщиков, дохода, получаемого в результате хозяйственной деятельности, и иных источников, не запрещенных законодательством РФ.

Вопросы «правосубъектности» МФПО затрагивают отношения собственности, поскольку в качестве важнейшего признака юридического лица выступает его имущественная обособленность. В соответствии с п.

З ст. 50 ГК РФ, потребительские кооперативы, в т.ч. МФПО как потребительское общество является их разновидностью и отнесены к юридическим лицам. Имущество МФПО, в соответствии с п. 1 ст. 21 Закона потребительской кооперации, является его собственностью как имущественная обособленность, а не собственностью учредителей, пайщиков и иных участников. Переход права собственности в МФПО осуществляется на основании Положений ГК РФ, Устава МФПО и принятыми в РФ актами регистрации перехода права собственности на имущество и смены формы собственности. Собственность на средства производства переходит от производителя к потребителю.

Собственность на имущество в МФПО как потребительском обществе отличается от собственности в других организационно-правовых структурах на следующих стадиях.

1. Стадия формирования - имущество формируется в МФПО за счет:

а) обязательных паевых взносов (взносов в паевой фонд МФПО);

б) добровольных паевых взносов;

в) капитализации доходов, получаемых от предпринимательской деятельности;

г) иных источников, не запрещенных законодательством РФ.

Стадия использования - имущество используется для выполнения уставных целей и задач в производстве, в управлении для удовлетворения потребностей пайщиков и членов МФПО, в коммерческом секторе имущество используется для получения прибыли.

Стадия сохранения и преумножения - МФПО имеет реальную возможность сохранения собственности:

а) путем создания так называемых неделимых фондов, которыми управляет МФПО только по решению общего собрания пайщиков, и которые не распределяются между членами МФПО, учредителями и работниками по найму;

б) собственность, внесенная в виде паевого взноса, становится собственностью МФПО и не может быть отчуждена без решения общего собрания;

в) имущество МФПО имеет высшую степень защиты от внешнего вмешательства во внутрихозяйственную деятельность МФПО, в т.ч. государственных органов и органов местного самоуправления; в соответствии с п. 2 ст. 25 Закона о потребительской кооперации, МФПО не отвечает по обязательствам пайщиков;

г) имущество МФПО не распределяется по долям, вкладам, между пайщиками и работающими по трудовому договору (п. 2 ст. 21 Закона о потребительской кооперации);

д) имущество МФПО может быть передано в доверительное управление с целью увеличения активов (по решению общего собрания).

Институциональные особенности формирования, распределения, Управления и использования имущества МФПО закрепляются внутрифирменным стандартом Положение «О формировании, распределении имуществ-

ва МФПО», разрабатываемым Советом МФПО. Представленное положение носит рекомендательный характер, может иметь иные разделы и особенности для другого МФПО:

## 1. Общие положения.

1.1. Для осуществления уставной и коммерческой деятельности МФПО владеет, пользуется и распоряжается имуществом, принадлежащим ему на праве собственности, либо использует имущество на иных правовых основаниях.

1.2. В соответствии со ст. 217 ГК РФ, имуществом МФПО, как любого другого юридического лица, служат материальные объекты, денежные средства, имущественные права участников правовых отношений, права требований, ценные бумаги и иные виды имущества.

1.3. Имущество МФПО состоит из неделимого фонда МФПО и иных фондов, обязательных для формирования в соответствии со ст. 23 Закона о потребительской кооперации, доли имущества пайщика в виде паев, переданных МФПО в доверительное управление, доли имущества пайщика, поручителя, также имущество, используемое МФПО на условиях доверительного управления, доли заемных средств и др.

1.4. Используя имущество МФПО должно соблюдать требования к оформлению права собственности и иные права на отдельные виды имущества, в т.ч. право на доверительное управление, на оперативное управление и т.д. В соответствии со ст. 131 ГК РФ осуществляется обязательная государственная регистрация недвижимого имущества, право собственности на которое перешло к МФПО с момента его регистрации.

1.5 В соответствии с п. 2 ст. 25 Закона о потребительской кооперации имущество, находящееся в паевом фонде МФПО или перераспределенное по другим фондам МФПО через него, имеет высшую степень защиты от внешнего вмешательства во внутривладельческую деятельность МФПО, в т.ч. от государственных органов и органов местного самоуправления.

## 2. Источники формирования имущества МФПО.

2.1. Источниками формирования имущества МФПО могут быть как собственные, так и заемные средства.

### 2.2. Собственные средства МФПО, формирующие имущество:

- паевые взносы пайщиков (обязательные);
- часть невозвратного целевого паевого взноса, направляемого на развитие и содержание МФПО (уставная деятельность);
- паевые взносы пайщиков на развитие и содержание МФПО (Уставная деятельность);
- иные взносы Пайщиков, направляемые на укрепление и развитие экономики МФПО;
- возвратная часть целевого паевого взноса МФПО по отдельным целевым паевым объединениям на выполнение целевых потребительских программ, используемая в оперативном управлении (в рамках сроков



исполнения программы);

- доходы от предпринимательской деятельности, в т.ч. инвестиционной;
- имущество, произведенное и приобретенное МФПО в процессе его деятельности.

2.3. Доля заемных средств, формирующих имущество МФПО, не должна превышать 60% общего размера имущества МФПО.

### 3. Особый правовой режим имущества МФПО.

3.1. Особый правовой режим имущества Общества определяется тем, что основным источником его являются паевые взносы пайщиков и находится в зависимости от членства пайщика. Как только пайщик принимает решение о выходе из МФПО, то внесенный им паевой взнос (пай), либо его часть (в зависимости от принятых в МФПО решений о возвратности паевых взносов) подлежит возврату.

### 4. Порядок распределения имущества при ликвидации и реорганизации.

4.1. Порядок распределения имущества при ликвидации предусматривает, что имущество в виде неделимого фонда не подлежит распределению пайщикам и передается другому МФПО.

4.2. Первоначально удовлетворяются требования кредиторов и членов-пайщиков, внесших целевые паевые взносы в отдельные паевые объединения на выполнение целевых потребительских программ.

4.3 Оставшаяся часть имущества распределяется между пайщиками пропорционально их паевым взносам (паям).

Правовая форма МФПО как потребительского общества включает в себя комплекс юридических, хозяйственных норм, определяющих отношения внутри общества, с контрапартнерами по хозяйственной деятельности, с государственными органами. К данным нормам относятся следующие возможности заключать хозяйственные договора и контракты; создавать сеть кооперативных участков, целевых паевых объединений; создавать для выполнения уставных целей МФПО хозяйственные общества (ЗАО, ООО), учреждения медицинские, образовательные с правом оперативного управления, банки, страховые общества, фонды, предусмотренные Российским законодательством, негосударственные пенсионные фонды, кредитные союзы и т.д;

- заниматься внешнеэкономической деятельностью, покупать валюту, получать валютные кредиты;

- осуществлять предпринимательскую деятельность вступать в совместную деятельность;

- передавать имущество МФПО в доверительное управление;

- оформлять взаимоотношения с контролирующими и проверяющими органами, составлять и предоставлять бухгалтерскую, налоговую и статистическую отчетность.

Организационно-правовая форма МФПО несет целый комплекс организационных, институциональных возможностей в области развития социально-ориентированного, инновационного производства, занятости членов МФПО, роста благосостояния и удовлетворения потребностей в

материальных и других благах всех членов МФПО, оптимизации налогообложения.

Производство продукции (выполнение работ и оказание услуг) осуществляется с целью удовлетворения потребностей в материальных благах и услугах всех членов МФПО, в коммерческой системе - получение прибыли собственником данного предприятия.

Обеспечение своим членам материальных и социальных благ осуществляется не благодаря вложенному капиталу, а благодаря членству и вложенному имущественному вкладу, роль и участие пайщика определяется не только размером паевого взноса, но и ростом его покупательной способности.

Институциональной особенностью МФПО является то, что вступление в МФПО новых лиц не влечет за собой изменений в Устав и необходимость перерегистрации МФПО.

Другой важной институциональной особенностью МФПО является механизм взаимодействия его членов, который обеспечивает:

- принципиально новую инфраструктуру движения товаров и денег, несмотря на то, что взаимоотношения членов МФПО строятся на инвестиционных договорах, договорах купли-продажи, договорах подряда и оказания услуг;

- новые методы принятия потребительских решений в управлении консолидированных ресурсов (кооперативное, коллективное);

- новый тип интегрированной системы развития производства на основе объединения средств, имущества, трудовых ресурсов и потребления на базе снижения стоимости продукции, работ, услуг, удовлетворения потребностей всех членов МФПО;

- иную конечную цель деятельности предприятия (не получение прибыли, а получение потребительской выгоды, удовлетворение потребностей членов МФПО).

Также осуществляется переход к собственности потребителей на средства производства как к наиболее эффективной модели управления общественными ресурсами, которая предусматривает:

- инновационную деятельность, использование инновационной системы и методов управления развитием производства, потреблением и принятием решений;

- разработку механизмов вывода неплатежеспособных предприятий в платежеспособное состояние;

- организацию системы взаимного заимствования, кредитования;

- мобилизацию внутренних средств на инновационные проекты;

- привлечение инвестиционных ресурсов извне;

- увеличение производства и потребления более конкурентоспособной продукции при одновременном снижении цен и повышении качества;

- создание новых высокооплачиваемых рабочих мест в системе МФПО и регионов;

- развитие социально-культурной сферы в рамках системы МФПО;

- повышение производительности труда;
- повышение дохода и качества жизни, как пайщиков, так и работающих в МФПО;
- снижение налогового бремени, как на стадии производства, так и на стадии потребления.

Таким образом, МФПО как потребительское общество - наиболее современная организационная основа управления развитием некоммерческого сектора муниципальной экономики. Она отличается от всех иных организационно-правовых форм, в ней имущественный оборот между пайщиком и МФПО, между пайщиками совершается внутри одного юридического лица, внутри - одной системы отношений как система взаимного инвестирования. Организационно-правовая и экономическая форма создает механизм соединения экономических, социальных интересов пайщиков, наемных рабочих, задействованных в МФПО, управленческих структур и государства. МФПО - особая форма современной организации производства и потребления, отвечающая требованиям национальной инновационной социально-экономической политики России.

Российское законодательство не относит МФПО как потребительское общество в полной мере к коммерческой структуре, но и не относит к некоммерческим организациям, а рассматривает его как организацию особого типа, где собственность на средства производства принадлежит не капиталу, а потребителям материальных и иных благ, инвесторам, заказчикам.

Организационно-правовая основа и институциональные особенности делают МФПО инструментом внедрения перспективных инновационных механизмов организации и управления не только развитием некоммерческого сектора муниципальной экономики, но и общественными ресурсами, создания общего потребительского рынка, основанного на прямых связях потребителя с производителем, свободного от неэффективности традиционных торговых схем и наивысшей степени соответствующего важнейшему критерию экономической эффективности - сочетанию минимальной цены потребления с его качеством и повышению потребительской стоимости и конкурентоспособности продукции.