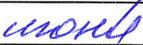


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра финансов, денежного обращения и кредита

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В
ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ
Заведующий кафедрой
канд. экон. наук
 К.А.Баннова
« 11 »  2019г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(магистерская диссертация)

**ФИНАНСИРОВАНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ:
РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

38.04.01 Экономика

Магистерская программа «Финансовая экономика (финансомика)»

Выполнила работу
студентка 2 курса
очной формы обучения



Миневич
Маргарита
Игоревна

Научный руководитель
канд. экон. наук,
доцент



Лазутина
Дарья
Васильевна

Рецензент
Аудитор Счетной палаты
г. Тюмени



Михайлова
Татьяна
Анатольевна

г. Тюмень, 2019

Работа выполнена на кафедре финансов, денежного обращения и кредита
Финансово-экономического института ТюмГУ
по направлению «Экономика»,
магистерская программа «Финансовая экономика (финансомика)»

Защита в ГЭК

протокол от _____ № _____

оценка _____

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ	7
1.1. Некоммерческие организации: сущность, виды и формы	7
1.2. Финансирование некоммерческих организаций в Российской Федерации	16
1.3. Зарубежный опыт финансирования некоммерческих организаций	24
ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ДЕЙСТВУЮЩЕГО МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ (НА МАТЕРИАЛАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ «КОНСУЛЬТАТИВНО-ДИАГНОСТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР «ЭНДОС»)	48
2.1. Особенности финансового обеспечения ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос»	48
2.2. Анализ структуры и динамики финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос».	60
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ.....	70
3.1. Выявление недостатков сложившейся системы финансирования некоммерческих организаций.....	70
3.2. Разработка предложений по развитию действующей практики финансирования некоммерческих организаций в Российской Федерации	77
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	80
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	83

ВВЕДЕНИЕ

Тема диссертационного исследования: «Финансирование некоммерческих организаций: российский и зарубежный опыт».

Актуальность данной темы обусловлена в первую очередь с вносимыми в законодательство нововведениями в части источников финансирования некоммерческих организаций. Все больше социально значимых учреждений переходят из статуса бюджетного учреждения в статус автономных учреждений, что с одной стороны открывает для них возможность оказания платных услуг, а с другой стороны лишает значительной доли государственного финансирования в виде субсидий, субвенций и т. д. Рассмотрение вопросов связанных с данной тематикой носит как теоретическую, так и практическую значимость. Проблема недостаточного финансирования, возникающая в связи с этими обстоятельствами, для таких отраслей как образование и здравоохранение носит выраженный характер, что может сказываться и на качестве оказываемых социальных услуг.

Целью работы является оценка действующей в России практики финансирования НКО в сравнении с аналогичными зарубежными учреждениями для разработки практических рекомендаций по нивелированию имеющихся на сегодняшний день недостатков в сложившейся системе.

В рамках достижения поставленной цели поставлены следующие задачи:

1. Изучить сущность некоммерческих организаций, а также их виды и формы;
2. Проанализировать законодательный аспект финансирования различных типов некоммерческих организаций;
3. Изучить различные способы финансирования некоммерческих организаций;
4. Проанализировать динамику изменения состава и структуры источников финансирования учреждения на материалах ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос»;

5. Рассмотреть системы финансирования некоммерческих организаций в зарубежных странах;

6. Оценить действующую практику финансирования некоммерческих организаций, выявить недостатки.

7. Разработать предложения по улучшению действующей системы финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос».

Объектом исследования являются некоммерческие организации.

Предметом исследования являются экономические отношения возникающие при финансировании некоммерческих учреждений.

Теоретической и методологической основой исследования составляют законодательные акты Российской Федерации, научно-исследовательские статьи.

Информационной базой исследования являются статистические данные о некоммерческих учреждениях, а также данные опубликованной финансовой и бухгалтерской отчетности некоммерческих учреждений.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в выявлении существующих недостатков системы финансирования некоммерческих организаций и разработке практических рекомендаций по их устранению в рамках законодательства, а также разработка возможных мероприятий для учреждений, способствующих устранению проблемы недофинансирования.

Теоретическое значение диссертационного исследования заключается в обобщении современных возможностей финансирования некоммерческих организаций в разрезе законодательных нововведений, а также рассмотрение возможности внедрения зарубежного опыта в действующую российскую практику, и выявление преимуществ от проведения подобных мероприятий.

Практическое значение диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные научно-методические подходы и практические положения могут быть использованы экономическими субъектами Российской

Федерации в качестве рекомендаций по организации системы финансирования для различных отраслей.

Разработанные научно-практические рекомендации направлены на повышение эффективности деятельности некоммерческих учреждений в условиях конкурентной среды, и в условиях жестких требований, предъявляемых к качеству оказываемых услуг; повышение финансовой устойчивости и стабильности организаций, что позволит высвободить средства на развитие технологической базы и проведение научно-исследовательских изысканий в необходимых областях.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1.1. Некоммерческие организации: сущность, виды и формы

Некоммерческая организация – это организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Общая цель создания некоммерческих организаций заключается в служении интересам общества, достижении общественно полезных благ. Так, некоммерческие организации могут быть созданы для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Таким образом, некоммерческие организации составляют основную структуру гражданского общества.

Согласно ГК РФ некоммерческие организации могут создаваться в форме:

- общественных организаций (объединений);
- религиозных организаций (объединений);
- финансируемых собственником учреждений;
- благотворительных и иных фондов;
- объединения юридических лиц (союзов и ассоциаций);
- автономной некоммерческой организации и некоммерческого партнерства;
- товарищества собственников жилья;

- торгово-промышленной палаты;
- коллегии адвокатов и др.

Общественные объединения (организации) могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение.

Общественные организации – организации, которые создаются для удовлетворения потребностей и интересов своих членов (во внутренней для организации среде). Такие организации вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы. Участники не имеют прав на имущество организации, в том числе и на свои взносы, они не отвечают по обязательствам организации и ее участников. Примером может послужить профсоюз - добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

Общественный фонд – это организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные и иные общественно полезные цели. Фонд не имеет членства. Для реализации своих уставных задач фонд может заниматься предпринимательской деятельностью, создавая для этого хозяйственные общества или участвуя в них.

Общественное учреждение – это организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Эта организационная форма может стать основой для холдинга, финансово-промышленной группы и любого другого объединения организаций.

В России создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Общероссийское общественное объединение осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территории более

половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства.

Межрегиональное общественное объединение осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства.

Деятельность регионального общественного объединения в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

Деятельность местного общественного объединения в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Российские общественные объединения в соответствии с их уставами могут вступать в международные общественные объединения, приобретать права и нести обязанности, соответствующие статусу этих международных общественных объединений, заключать соглашения с иностранными некоммерческими неправительственными объединениями.

Российские общественные объединения могут создавать свои организации, отделения или филиалы и представительства в иностранных государствах на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации и законодательства этих государств.

Общественное объединение, образованное в Российской Федерации, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение.

Итак, по инициативе предпринимателей, менеджеров, политических деятелей и различного рода идеологических и религиозных лидеров создается огромное число различных типов организаций. Главное назначение этих

организаций – повышение эффективности совместной деятельности людей и достижение общественных благ.

Также существуют различные виды некоммерческих организаций. Для анализа сгруппируем их в таблицу №1.1.

Таблица № 1.1

Виды и особенности некоммерческих организаций.

Вид	Определение	Характерные особенности
Фонд	Не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.	<ul style="list-style-type: none"> - нет членства и участников; - ликвидация только по суду; - устав меняется по решению органов Фонда или судом; - надзор осуществляет попечительский совет; - не может преобразовываться; - осуществляет безотзывные накопления имущества для использования в некоммерческих целях.
Автономная некоммерческая организация (далее АНО)	Не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг.	<ul style="list-style-type: none"> - нет членства; - учредители теряют право на переданное АНО имущество; - осуществляет предпринимательскую деятельность; - учредители вправе пользоваться услугами АНО наравне с другими; - может быть преобразована в фонд;
Некоммерческие партнерства (далее НП)	Основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности,	<ul style="list-style-type: none"> - основана на членстве; - осуществляет предпринимательскую деятельность, для которой было создано, за исключением саморегулируемых организаций; - члены передают часть своего имущества

	направленной на достижение некоммерческих целей.	<p>в собственность НП;</p> <ul style="list-style-type: none"> - член партнерства может быть исключен, за исключением саморегулируемой организации; - члены получают часть своего имущества в пределах вклада, за исключением членских взносов, при выходе из состава НП или при ликвидации НП, кроме саморегулируемой организации; - может быть преобразована в фонд, АНО, хозяйственное общество; - данный вид используется для фондовой биржи, администраторами торговой системы оптового рынка электроэнергии, садоводческими партнерствами, саморегулируемыми организациями, коллегиями адвокатов.
Союзы или Ассоциации (коммерческих организаций)	Объединения коммерческих организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов.	<ul style="list-style-type: none"> - членами Союзов могут быть только коммерческие организации; - не вправе вести предпринимательскую деятельность; - члены Союза несут субсидиарную ответственность по его обязательствам; - при выходе из Союза члены несут субсидиарную ответственность в течение 2-х лет; - члены вправе безвозмездно пользоваться услугами Союза; - может быть преобразована в фонд, АНО, хозяйственное общество, товарищество, некоммерческое партнерство.
Союзы или Ассоциация	Объединения некоммерческих организаций.	<ul style="list-style-type: none"> - членами Союзов могут быть только некоммерческие организации; - не вправе вести предпринимательскую

ции (некоммерческих организаций)		<p>деятельность;</p> <ul style="list-style-type: none"> - члены Союза несут субсидиарную ответственность по его обязательствам; - при выходе из Союза члены несут субсидиарную ответственность в течение 2-х лет; - члены вправе безвозмездно пользоваться услугами Союза.
Государственная корпорация (ГК)	<p>Не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная РФ на основе имущественного вклада и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - нет членства; - для создания не требуется учредительных документов; - создается государством для крупных проектов, например, Ростехнологии, Росатом.
Частные учреждения (ЧУ)	<p>Некоммерческая организация, созданная собственником (гражданином или юридическим лицом) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - имущество закрепляется на праве оперативного управления (субсидиарная ответственность); - государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным, автономным или казенным Учреждением; - частные и бюджетные Учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества; - может преобразовываться в фонд, АНО, хозяйственное общество; - используются для создания библиотек, музеев, образовательных учреждений.
Потребительский кооператив	<p>Добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью</p>	<ul style="list-style-type: none"> - объединение паевых взносов членов; - члены обязаны ежегодно вносить дополнительные взносы для покрытия

ив	удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов.	убытков в течение 3-х месяцев после утверждения ежегодного баланса; - члены потребительского кооперативасолидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кооператива.
Общины коренных малочисленных народов РФ	Признаются формы самоорганизации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам РФ и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам, в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.	- осуществляют предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для которых они созданы; - члены имеют право при выходе и ликвидации на часть имущества.
Общественные объединения	Добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.	- считаются созданными с момента учредительного собрания; - могут существовать без государственной регистрации; - приобретают статус юридического лица с момента регистрации; - учредителями могут быть только юридические лица, общественные организации или физические лица; - не сохраняют право на переданное в собственность имущество, в том числе и членские взносы; - вправе осуществлять

		предпринимательскую деятельность.
Религиозные объединения	Добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.	- не сохраняют право на переданное в собственность имущество, в том числе и членские взносы; - вправе осуществлять предпринимательскую деятельность.
Казачьи общества	Форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества. Казачьи общества создаются в виде хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ. Казачьи общества подлежат внесению в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.	- казачьи общества подлежат внесению в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации; - казачье общество вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых оно создано; - имущество, переданное казачьему обществу его членами, а также имущество, приобретенное за счет доходов от его деятельности, является собственностью казачьего общества.
Государственная компания	Не имеющая членства и созданная Российской Федерацией на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления.	- имущество, переданное государственной компанией Российской Федерацией в качестве имущественных взносов, а также имущество, созданное или приобретенное государственной компанией в результате собственной деятельности государственной компании, за исключением имущества, созданного за счет доходов, полученных

	Государственная компания создается на основании федерального закона.	отосуществления деятельности по доверительному управлению, является собственностью государственной компании.
Государственные, муниципальные учреждения	Учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием.	<ul style="list-style-type: none"> - подчиняются вышестоящим органам; - присутствует конкретная смета или бюджет; - имеют определенную структуру, график работы и дисциплину; - собственником является муниципальное образование; - могут быть преобразованы в АНО, бюджетное учреждение; - оказывают услуги населению (образовательные, медицинские, правозащитные).
Бюджетные учреждения	Некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответствующих органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры	<ul style="list-style-type: none"> - заключение крупных договоров возможно только с согласия органа, учредившего организацию; - может быть преобразовано в АНО; - занимаются оказанием социально-значимых услуг населению.

	и спорта, а также в иных сферах.	
--	----------------------------------	--

Источник: [2], [4]

Таким образом, особенности некоммерческих организаций определяются спецификой их деятельности, а также организационно-правовой формой каждой конкретной некоммерческой организации. Важно отметить, что финансирование всех видов некоммерческих организаций осуществляется за счет различных источников финансирования, которые будут рассмотрены во втором параграфе данной главы.

1.2. Финансирование некоммерческих организаций в Российской Федерации

Финансирование некоммерческих организаций представляет собой процесс формирования денежных средств учреждений для обеспечения баланса интересов текущей деятельности (простое воспроизводство) и развития материально-технической базы (расширенное воспроизводство).

Одним из кардинальных различий в деятельности некоммерческих организаций являются их способы финансирования, которые регулируются ФЗ «О деятельности некоммерческих организаций». В соответствии со ст. 26 можно выделить классификацию источников формирования имущества некоммерческих организаций.

На рисунке 1.1. представлена классификация источников финансирования некоммерческих организаций.

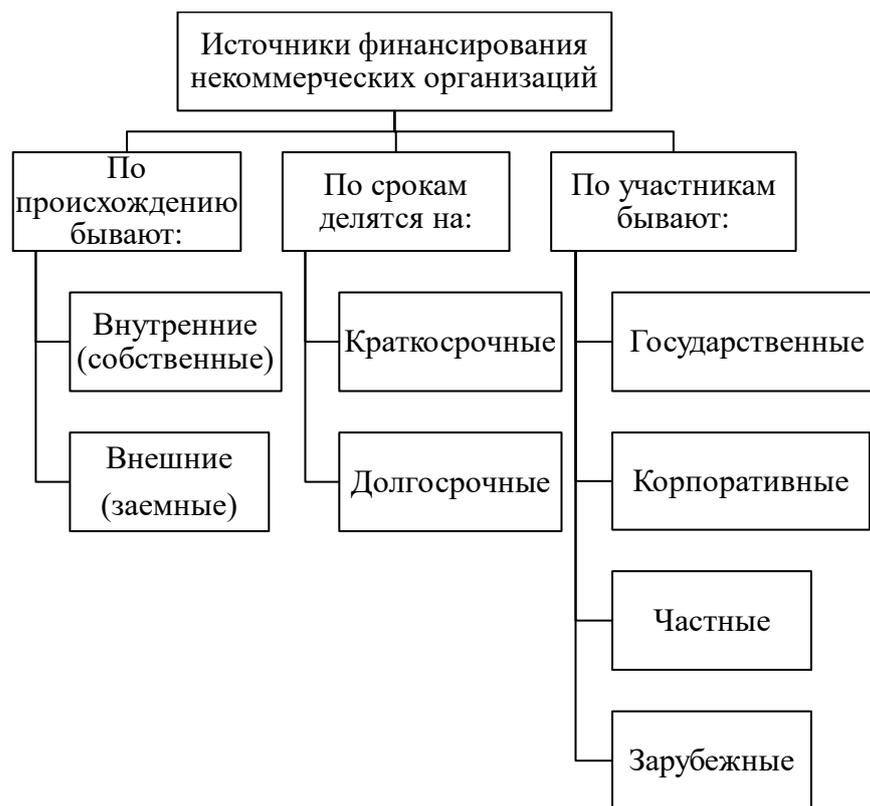


Рисунок 1.1. – Классификация источников финансирования некоммерческих организаций

К внутренним источникам можно отнести: взносы учредителей, выручка от реализации товаров, работ, услуг, доходы от использования имущества, дивиденды по акциям, ценным бумагам и т.д.

К внешним: пожертвования, гранты, субсидии, дотации и т.д.

Следует отметить, что перечень источников финансирования не является закрытым, основное требование, которое предъявляется к источникам финансирования – законность такого источника. Следовательно, существуют ограничения и особенности финансирования некоммерческих организаций.

В первую очередь, некоммерческие организации должны получать финансирование из средств учредителей и участников. Законом четко не регламентирован закрытый перечень этих источников, поэтому в решении данного вопроса стоит исходить из указанных целей деятельности организации в уставе. Имущество некоммерческой организации, прежде всего, формируется за счет следующих источников:

- Единовременные или регулярные взносы учредителей. Порядок выплаты взносов учредителями определяется учредительными документами. При этом обязанность вносить взносы в уставный капитал на сегодняшний день отсутствует, этот вопрос регулируется локальными актами.

Как правило, учредитель финансирует:

- выполнение государственного задания по нормативу, в том числе:
- расходы на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за учреждениями учредителем или приобретенных ими за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества;
- расходы по уплате налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное имущество, закрепленное (приобретенное) за учреждением, в том числе земельные участки;
- расходы на развитие учреждения в рамках программ, утвержденных в установленном порядке;
- расходы на приобретение особо ценного движимого имущества и иного движимого имущества;
- целевые субсидии.

Учредитель выделяет финансирование учреждению в виде субвенций и субсидий через расчетные счета, открытые в кредитных организациях. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за некоммерческим учреждением учредителем или приобретенных учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

- Доходы от реализации товаров, выполнения работ и оказания услуг. Следует учесть, что такие доходы возможны лишь в организациях, предусмотревших в качестве одной из целей организации извлечение прибыли. Аналогичным образом возможно иметь такой источник финансирования, как доходы, от использования собственности организации.

- Дивиденды по акциям, ценным бумагам. Такой вид финансирования собственного юридического лица предполагает участие в акционерном обществе. Чаще всего это происходит вследствие создания акционерного общества, что законом дозволено ограниченному кругу лиц: фондам, учреждениям, некоторым государственным корпорациям (например, Росатом, Внешэкономбанк).

Категория сторонних источников финансирования характерна нестабильностью и четкой регламентацией, в особенности относительно вопросов целевого назначения и порядка использования. К таковым источникам финансирования относятся: пожертвования, гранты, целевые капиталы, субсидии, дотации и иные.

Пожертвования физических и юридических лиц. Право на получение пожертвований некоммерческие организации могут получать в соответствии с ч. 1 ст. 582 ГК РФ. Основное отличие пожертвования от дарения - общепользная цель использования имущества, которой обусловлено пожертвование. Такая цель использования накладывает ограничения на распоряжение пожертвованным имуществом: если организация без разрешения жертвователя изменит порядок использования пожертвованного имущества, то жертвователь и его правопреемники получают право на требование отмены пожертвования. На практике часто одна некоммерческая организация перечисляет другой некоммерческой организации денежные средства по договору пожертвования с целью оказания какой-либо организационной или иной помощи жертвователю. В данном случае отношения скорее партнерские, истинная цель которых удовлетворение потребностей жертвователя услуга, работами одаряемого. Соответственно, у сторон могут возникнуть проблемы, присущие контрагентам, однако подобные вопросы нормами ГК РФ о дарении не урегулированы.

Более того, существуют требования к форме пожертвований: политическим партиям от юридических лиц они перечисляются исключительно в безналичной форме. Существуют ограничения круга жертвователей для

отдельных видов некоммерческих организаций. Так, политическим партиям не могут жертвовать имущество иностранные государства и иностранные юридические лица.

Ввиду отсутствия точного понимания правовой природы, особый интерес представляют гранты. Превалирует мнение, согласно которой грант – разновидность дарения, несколько менее распространена теория, согласно которой грант – вид пожертвования. Так или иначе, существуют характерные отличия данного источника финансирования: отсутствие единой регламентации, более широкий круг грантополучателей. Наиболее важное отличие – грант предоставляется по результатам некоего конкурса, отбора соответствующих кандидатов на реализацию гранта. Данные отличия отдаляют понятие гранта как от пожертвования, так и от дарения. Но грант все же можно считать самостоятельной разновидностью дарения, осложненного множеством условий. Существуют категории грантов, которые влекут изъятия по налогу на прибыль получающих их организаций (См. Постановление Правительства РФ № 252 от 24марта 2009 г.).

Отдельное внимание следует уделить такому источнику финансирования некоммерческих учреждений как доходы от целевого капитала.

Целевой капитал - это часть имущества некоммерческой организации, которая сформирована за счет пожертвований, внесенных жертвователем (жертвователями) в виде денежных средств, а затем переданная в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, который должен быть использован для финансирования уставной деятельности данной некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций. Такое определение целевому капиталу дано в ст. 2 Закона № 275-ФЗ.

Предусмотрено, что формировать целевой капитал и использовать доход от него можно только в целях использования в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), искусства, архивного дела, социальной помощи (поддержки). Доход от целевого капитала Закон № 275-ФЗ определяет как

доход от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, а также часть имущества, составляющего целевой капитал, которые передаются получателям дохода от целевого капитала.

Следует отметить, что сформировать целевой капитал и стать его собственником могут не все некоммерческие организации, а только те из них, которые созданы в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации. Закон разграничивает понятие собственников целевого капитала и специализированной организации управления целевым капиталом, которая может создаваться только в форме фонда. Специализированная организация создается и действует исключительно в целях формирования целевого капитала, использования дохода от целевого капитала и распределения его среди иных получателей дохода (к которым относятся все некоммерческие организации, кроме государственных корпораций, политических партий и общественных движений). Специализированную организацию следует отличать от управляющей компании, которая является хозяйственным обществом и осуществляет доверительное управление целевым капиталом на основании лицензии на осуществление управления ценными бумагами или инвестиционными фондами.

Этот источник финансирования имеет существенное преимущество перед иными источниками: имущество, переданное на формирование целевого капитала, не является объектом налогообложения по налогу на прибыль и НДС. Более того, налогоплательщик, перечисляющий в порядке пожертвования определенное имущество некоммерческим организациям, получает социальный налоговый вычет в размере произведенных на пожертвование расходов. Указанное правило касается не только пожертвований на формирование целевого капитала некоммерческой организации, но и на иные виды пожертвования в пользу благотворительных, социально ориентированных, религиозных и других организаций.

Автономные учреждения, как и бюджетные учреждения, не входят в

число собственников целевого капитала. Однако получателями дохода от него они вполне могут стать. Для этого необходимо, чтобы жертвователь заключил договор пожертвования со специализированной организацией о передаче ей денежных средств в собственность для формирования целевого капитала, а получателем дохода при этом указать автономное учреждение. Жертвователь может также оставить завещание, в котором наследником определит специализированную организацию, а получателем – автономное учреждение. Жертвователями могут быть и физические, и юридические лица.

Характерный для социально ориентированных некоммерческих организаций источник финансирования – субсидии и дотации. Принципиальное отличие дотаций от иных форм межбюджетных трансфертов – отсутствие целевой направленности. Они выделяются бюджетам бюджетной системы в целях повышения уровня благополучия и бюджетной сбалансированности. Что касается субсидий, то это некое софинансирование, которое ранее могло выделяться сразу на реализацию нескольких проектов, Постановлением правительства РФ № 310 от 15 апреля 2014 г. действует программа «одна государственная программа – одна субсидия». Аналогично предоставляются субсидии по отраслевым направлениям (например, Постановление Правительства РФ № 143 от 19 февраля 2013 г., Постановление Правительства РФ № 1074 от 20 декабря 2010 г.).

Классификация по срокам финансирования подразумевает краткосрочные и долгосрочные источники финансирования. К ним прежде всего относятся заемные средства, а именно: краткосрочные и долгосрочные муниципальные векселя и облигации. Краткосрочные муниципальные векселя используются в основном для преодоления временных денежных затруднений некоммерческих организаций, тогда как долгосрочные муниципальные облигации — для финансирования инвестиционных проектов некоммерческих предприятий.

Кроме того, в зависимости от видов обеспечения существует три типа муниципальных облигаций:

- муниципальные облигации, обеспеченные безусловной гарантией местных органов власти, т. е. всеми налоговыми поступлениями данного уровня;
- специальные налоговые облигации, выплаты, по которым гарантируются с помощью отдельных налогов;
- муниципальные доходные облигации, для которых обеспечением выступают активы самих некоммерческих организаций.

Последний тип получил большое распространение среди некоммерческих организаций за рубежом, так как основная сумма и проценты по таким облигациям выплачиваются из доходов от финансируемых с их помощью проектов (строительство дорог, мостов, аэропортов, систем коммунальных услуг и т.д.)

В России использование муниципальных облигаций как источника заемного финансирования некоммерческих организаций еще не получило достаточного распространения. Однако в перспективе данный источник финансирования, несомненно, получит не меньшую популярность в России, чем в западных странах.

Таким образом, установленные законами источники формирования финансовой основы деятельности некоммерческих организаций разнообразны и создают возможность раскрытия и реализации уставных целей каждой организации. Наиболее выгодно положение тех некоммерческих организаций, организационно-правовая форма которых позволяет создавать целевой капитал, а цели деятельности признаны социально ориентированными, что позволяет таким организациям получать субсидии из бюджетов различных уровней. Помимо государственной помощи некоммерческим организациям предусмотрены меры, стимулирующие частный сектор предпринимателей к осуществлению пожертвований в пользу некоммерческих организаций, - введение налоговых вычетов по НДС и налогу на прибыль организаций.

Еще одним источником финансового обеспечения некоммерческих учреждений являются средства от приносящей доход деятельности.

Некоммерческие организации, за исключением казенных и частных учреждений, в соответствии со ст. 50 Гражданского кодекса РФ, могут оказывать платные услуги, если это предусмотрено их учредительными документами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

Источниками формирования средств от приносящей доход деятельности в некоммерческих организациях являются:

- доходы от оказания платных социально-ориентированных услуг (медицинских, образовательных, культурных и прочих);
- доходы от оказания иных услуг (сервиса, бытовые, прочие) по договорам с физическими и юридическими лицами;
- средства, поступающие от арендаторов в качестве возмещения произведенных коммунальных расходов;
- иные источники, разрешенные законодательством.

При изучении нормативного материала по внешним и внутренним источникам финансирования деятельности некоммерческих организаций складывается впечатление о том, что законодательство отдает предпочтение внешним источникам формирования имущественной базы: детальное законодательное регулирование и введение стимулирующих мер говорят о повышенном внимании законодателя именно к этим источникам финансирования. Наделение некоммерческих организаций возможностью осуществления предпринимательской деятельности является необходимостью, гарантией функционирования организации и осуществления общественно полезной деятельности даже при отсутствии внешнего финансирования. К сожалению, законодательство установило довольно нечеткие рамки для возможного «самофинансирования» некоммерческой организации, что может приводить к злоупотреблениям или, наоборот, недостаточному использованию этой возможности.

1.3. Финансирование некоммерческих организаций за рубежом

На международном уровне финансирование некоммерческих организаций также имеет свои особенности, которые обусловлены в первую очередь различиями между странами в их экономическом и политическом развитии.

Участие государства в финансировании некоммерческих организаций – норма для международной практики. В большинстве стран органы государственной власти оказывают финансовую помощь «третьему сектору». Делается это либо напрямую, либо за счет использования посредников из числа специальных организаций или самих НКО.

Лидирующие позиции по объемам помощи, предоставляемой НКО, занимают экономически развитые страны. При этом, доля частной поддержки НКО, а также собственных ресурсов организаций в них заметно уступает вкладу со стороны государств. По совокупной оценке в развитых странах (ключевые позиции среди которых занимают субъекты региона Евро-Атлантики) государственное финансирование НКО составляет 48% их дохода. В развивающихся государствах этот показатель меньше более чем в два раза - 22%. Доходы от деятельности, включая членские взносы, в развитых странах составляют 35%, в развивающихся - 61%. На пожертвования со стороны коммерческих структур, граждан и зарубежных источников в развитых и развивающихся странах приходится 17% доходов НКО.

Государственная поддержка воспринимается НКО в ряде западных стран как неотъемлемый источник их финансирования. Любые попытки её ограничения подвергаются резкой критике. Не случайно, в Великобритании действующий кабинет министров во главе с Т. Мэй, пойдя на снижение помощи общественным организациям в рамках борьбы с бюджетным дефицитом, решил частично компенсировать возникшие финансовые издержки НКО. Для этого был создан специальный «Транзитный фонд» (TransitionFund).

В ряде случаев финансовая поддержка со стороны государственных органов составляет большую долю бюджета НКО. Например, в доходной части бюджетов некоммерческих организаций Германии на 2018 год из общей суммы

доходов на средства, полученные от правительственных ведомств различных стран, приходится около 80%.

Финансовая помощь со стороны государства оказывается за рубежом как полностью самостоятельным НКО, так и организациям в той или иной степени связанным с исполнительной властью и/или действующим в её интересах. Аффилированность таких НКО носит либо неформальный характер, либо признается официально. Именно таким НКО государство чаще всего старается делегировать часть своих внутри- и внешнеполитических полномочий.

В международной практике система принятия политических решений о государственном финансировании НКО, как правило, централизована. В президентских республиках речь идет о президенте и ассоциированных с ним структурах (таких как аппарат, секретариат или кабинет главы государства). В странах, где ключевая управленческая роль принадлежит правительству (в Европейском союзе это, в основном, конституционные монархии и парламентские республики) в подобном качестве выступает премьер-министр и связанные с ним ведомства (канцелярия премьер-министра, аппарат главы правительства и др.).

Наиболее показательная система принятия решений о государственном финансировании НКО существует в США. Все вопросы, связанные с определением стратегических приоритетов поддержки организаций «третьего сектора», а также подготовкой, согласованием и принятием решений по их финансированию курируются президентом и соответственно аппаратом Белого дома (президентской администрацией). В функции последнего входит планирование, разработка и согласование решений по вопросам поддержки НКО. Непосредственное принятие решений осуществляется главой государства.

Будучи центром принятия политических решений, президент может санкционировать и непосредственное выделение финансовых средств на поддержку «третьего сектора». Положения закона позволили Белому дому создать «Фонд социальных инноваций» (SocialInnovationFund) - специальную

программу по выделению средств волонтерским и добровольческим НКО. Государственная часть его финансовой базы формируется Конгрессом на основе запросов главы государства при ежегодном утверждении проектов федерального бюджета.

Совпадение точки принятия политического решения и института выделения средств для «третьего сектора» сложилось и в Великобритании. Здесь в этом качестве выступает премьер-министр. Свои инициативы он реализует, опираясь на Аппарат премьер-министра (Office of the Prime Minister) и Секретариат кабинета министров (Cabinet Office).

Аналогичная модель существует и в Японии, где в качестве центра принятия решений и выделения финансовых средств выступает глава правительства. При этом он может не только выделять НКО финансирование, но и предоставлять им и их донорам налоговые льготы. Например, в 2010 году, бывший глава японского правительства санкционировал введение нового льготного формата налогообложения для доноров НКО. Из суммы, облагаемой подоходным налогом, стала вычитаться половина средств, выделяемых ими на поддержку общественных организаций.

Под инструментами, посредством которых реализуется государственное финансирование НКО, подразумевается пул институтов, осуществляющих непосредственное предоставление финансовых средств структурам «третьего сектора». Они ответственны за выполнение политических решений, принятых высшим руководством страны. В качестве таких инструментов могут выступать как ведомства исполнительной власти, так и различные негосударственные структуры.

Инструменты, через которые государство финансирует общественные организации, в зарубежных странах достаточно типичны. Они делятся на три группы:

- В первую входят органы государственной власти.

- Вторая группа включает специальные организации, как негосударственные, так и с государственным участием, созданные для поддержки институтов гражданского общества.

- Третья группа состоит из самих некоммерческих организаций, которым исполнительная власть делегировала права по предоставлению НКО государственных ресурсов.

Пул государственных органов, наделенных полномочиями по финансированию НКО, также делится на три группы:

- К первой относятся ведомства исполнительной власти, обеспечивающие работу государственных институтов, принимающих политические решения. Ими могут быть Исполнительное управление президента (в США), Секретариат кабинета министров (в Великобритании), кабинет премьер-министра (во Франции) и др.

- Вторую группу представляют министерства и ведомства общего профиля.

- В третью входят специализированные и узкоспециализированные ведомства. Они или курируют общественную проблематику в целом или концентрируются на вопросах «третьего сектора».

Специальные организации, участвующие в финансовой господдержке НКО, делятся на четыре основные группы:

- К первой относятся фонды национальных лотерей.
- Ко второй - особые целевые фонды.
- К третьей - специализированные финансово-кредитные учреждения.
- К четвертой - негосударственные организации, в том числе коммерческого типа.

Наконец, третья группа инструментов, через которые осуществляется государственное финансирование, состоит из двух категорий:

- В первую входят некоммерческие организации «зонтичного» типа.
- Во вторую - НКО, выступающие в роли операторов, распределяющих государственные средства.

В группе государственных органов власти, финансирующих НКО, ведущие позиции занимают министерства и ведомства общего профиля. В правительствах евро-атлантических государств практически каждый исполнительный институт регулярно выделяет финансовые средства НКО. Причем министерства и ведомства работают с традиционным для себя кругом организаций. В него входят НКО, сфера деятельности которых совпадает с функционалом того или иного государственного органа.

Взаимодействие с профильными НКО структурных подразделений правительства Великобритании представлены в табл. 1.3.1.

Например, в Великобритании целевые группы «подведомственных» НКО закреплены за каждым структурным подразделением правительства. Они есть не только у министерств, но и у Секретариата кабинета министров и входящих в него департаментов.

Таблица 1.2

Взаимодействие правительственных ведомств и НКО

Ведомства правительства	Примеры курируемых некоммерческих организаций
Секретариат кабинета министров	Комиссия по гражданской службе, Комитет по стандартам общественной жизни
Департамент гражданского общества	Ассоциации руководителей добровольных объединений (ACEVO), «Сеть фондов местных сообществ», Институт фандрайзинга, Национальная ассоциация добровольческого и общественного действия (NAVCA), Национальный совет добровольческих организаций (NCVO)
Министерство иностранных дел	Британский совет, Вестминстерский фонд за демократию, Британокитайский центр
Министерство международного развития	ActionAid, Католическое агентство зарубежного развития (CAFOD), «Ресурсы примирения», Plan UK
Министерство внутренних дел	Clinks, Drugscope, Национальный совет по молодежной волонтерской службе, Совет Уэльса по волонтерскому действию

Источник: [19, с. 5]

Сопоставимая с британской, но более разветвленная система сложилась в Соединенных Штатах. Здесь полномочия по финансированию НКО есть у исполнительных департаментов (министерств) федерального правительства,

правительственных агентств, независимых федеральных агентств, а также отдельных структурных подразделений исполнительных департаментов. Так, в системе Государственного департамента (исполнительный департамент) за финансирование НКО отвечает он сам, Агентство США по международному развитию (агентство федерального правительства) и отдельные управления Госдепартамента. К таковым, в частности, относится Управление Госдепартамента по вопросам населения, беженцев и миграции.

Ежегодно федеральные ведомства США реализуют порядка 900 грантовых программ. Они осуществляются 26 исполнительными органами и проходят по 21 категории - от искусства и развития общественных структур до здравоохранения и защиты окружающей среды. Часть заложенных в этих программах средств выделяется НКО.

Во Франции пул инструментов финансирования сочетает британские и американские черты. Во-первых, финансирование может осуществляться кабинетом премьер-министра и Советом министров. Во-вторых, подобными полномочиями наделены отдельные правительственные министерства и ведомства. В-третьих, к числу инструментов финансирования относятся местные органы власти (префектуры), которым данная функция делегирована Советом министров.

Специализированные исполнительные структуры в основном представлены министерствами, курирующими социальный сектор и систему здравоохранения. В США это Министерство здравоохранения и социального обеспечения. В Швеции - Министерство по социальным делам и здравоохранению. В Дании к таким ведомствам относится Министерство социальных дел и интеграции. Во Франции подобных государственных институтов два. Это Министерство труда, занятости и социальных дел и Министерство по социальным делам и здравоохранению.

Узкоспециализированные институты власти, в компетенции которых находятся вопросы взаимодействия с гражданским обществом, встречаются значительно реже. В настоящее время наиболее показательные примеры таких

ведомств функционируют в Великобритании и США. Причем с точки зрения организационного профиля они заметно отличаются друг от друга. В Британии используется централизованный подход. Основные полномочия по «третьему сектору» делегированы одной исполнительной структуре. В США предпочтение отдается принципу децентрализации. Работа с НКО ведется несколькими структурами, находящимися в разном исполнительном статусе.

В Великобритании ведомством, отвечающим за отношения с общественными организациями, выступает Департамент гражданского общества (Office for Civil Society). Он был создан в мае 2010 года вместо Департамента третьего сектора и является подразделением Секретариата кабинета министров.

В Соединенных Штатах основную работу по НКО курируют три узкоспециализированные структуры.

- Корпорация государственной муниципальной службы (Corporation for National and Community Service). Она была создана на основании соответствующего акта Конгресса в 1993 году. Несмотря на своё название, корпорация имеет статус федерального агентства и отвечает за взаимодействие с социально ориентированными и волонтерскими НКО.

- Управление по религиозному и соседскому сотрудничеству (White House Office of Faith-based and Neighborhood Partnerships). Оно входит в Совет по внутренней политике (Domestic Policy Council) аппарата Белого дома. В ведении управления - благотворительная деятельность НКО широкого профиля, религиозных НКО и организаций отдельных сообществ.

- Управление социальных инноваций и гражданского участия (Office of Social Innovation and Civic Participation). Оно также является структурным подразделением Совета по внутренней политике. Управление специализируется на развитии социального предпринимательства для решения общественных проблем.

Среди специальных организаций, через которые государство финансирует некоммерческие структуры, наибольшее распространение имеют фонды национальных лотерей.

Так, в Британии в роли подобной структуры выступают «Фонд Большой лотереи» (BigLotteryFund). В Бельгии средства для поддержки НКО выделяются через фонды национальной лотереи BelgiumLotto. В Хорватии доходы государственной лотереи вошли в стартовый капитал созданного в октябре 2003 года Национального фонда развития гражданского общества. В свою очередь в Дании в аналогичном качестве выступает «Фонд футбольных тотализаторов и лотерей».

Вторую группу специальных организаций представляют целевые фонды. Например, в Венгрии в подобном качестве выступает Национальный гражданский фонд. Его аналогом в Чехии является «Фонд финансирования фондов». В Дании к числу подобных структур относится «Фонд проектов».

Третьим типом специальных организаций являются особые финансово-кредитные учреждения. Речь идет о банках, созданных при участии государства, и ориентированных на поддержку «третьего сектора». В настоящее время такие структуры чаще всего имеют статус социальных инвестиционных банков.

Наконец, четвертая категория специальных организаций, участвующих в государственном финансировании НКО, представлена негосударственными структурами часто коммерческого профиля. В основном они выступают в роли институтов, управляющих государственными фондами и программами поддержки НКО.

Формат государственного финансирования НКО через организации «третьего сектора» реализуется в рамках двух моделей - в первой полномочия по выделению финансовых средств делегируются «зонтичным» НКО; вторая модель подразумевает использование в аналогичном качестве НКО-операторов.

НКО «зонтичного» типа чаще всего представляют собой крупные объединения, состоящие из нескольких общественных структур, имеющих

одинаковый функциональный профиль. Причем они могут полностью контролировать тот или иной сегмент общественной активности, выступая в качестве национальных НКО. Например, в Дании Датский молодежный совет (Dansk UngdomsFlesrd) объединяет 70 организаций, членами которых являются 600 тыс. детей. В свою очередь в Датский совет организаций инвалидов (Danske Handicaporganisationer) входит 32 общественные структуры, объединяющие 320 тыс. человек. А, например, в Швеции, «Форум Сид» (ForumSyd), занимающийся вопросами общественной дипломатии и международного развития, объединяет 200 НКО. Это большая часть шведских организаций подобного профиля.

Ряд «зонтичных» НКО оформляются в форме крупных ассоциаций и союзов. Так, в Великобритании к подобным НКО, в частности, относятся Ассоциация руководителей добровольных объединений и Ассоциация благотворительных фондов, в Германии - Союз германских неправительственных организаций по вопросам политики развития (VENRO), в Норвегии - Ассоциация некоммерческих организаций Норвегии (FrivillighetNorge) и др.

Организационная структура НКО-операторов далеко не всегда столь же разветвлена. Это могут быть и сравнительно небольшие организации. НКО-операторы отбираются органами государственной власти не по организационным, а функциональным критериям. В частности, учитывается опыт общественной организации по осуществлению социальных программ, опыт взаимодействия с государственными органами. Но ключевым критерием отбора является лояльность НКО, претендующей на роль оператора, государству. Только при соответствии данному критерию общественная организация может получить полномочия по распределению грантов между схожими по функционалу НКО или управлению специально созданными для этого фондами.

Например, в Великобритании «Фонд развития сообщества» (CommunityDevelopmentFoundation - CDF), занимающийся вопросами развития

местных общественных структур, выбран в качестве оператора средств, выделяемых на «третий сектор» рядом министерств и ведомств, по двум причинам. Он лоялен правительству королевства и обладает опытом взаимодействия с органами власти. Лояльность государству - решающий фактор при выборе организации Clinks (занимается работой с преступниками) в качестве оператора программы «Безопасное будущее сообществ» (Safer Future Communities) британского Министерства внутренних дел. Её средства будут выделяться НКО, работающими с преступниками и ориентированными на повышение общественной безопасности.

Аналогичный подход используется и в США. Здесь организации, выступающие в качестве операторов, также отбираются на основе лояльности федеральному правительству и опыту сотрудничества с входящими в него ведомствами. Например, подобные критерии Корпорация государственной и муниципальной службы использует при отборе операторов «Фонда социальных инноваций».

Несмотря на структурные отличия, полномочия «зонтичных» НКО и НКО-операторов, как инструментов государственной поддержки «третьего сектора», во многом сопоставимы. Они распределяют «зонтичные гранты», предоставленные им от исполнительных ведомств, напрямую или через целевые программы, а также осуществляют управление специальными государственными фондами по финансированию НКО.

Финансовая господдержка некоммерческих организаций реализуется за рубежом в пяти основных формах:

- в виде прямого выделения финансовой поддержки, одна из форм которой - субсидии;
- в форме предоставления грантов нескольких типов;
- на основе заключения контрактов;
- за счет подписания соглашений о сотрудничестве/ партнерстве;
- в виде предоставления ссуд и вложения акций.

Прямое выделение средств подразумевает, что конкретные государственные ведомства осуществляют пополнение бюджетов НКО за счет собственных финансовых ресурсов. Они включены в бюджетные расходы ведомств на текущий финансовый год. Как правило, такая форма поддержки применяется в отношении связанных с исполнительной властью НКО, выполняющих часть государственных функций. Прямое выделение средств направлено на финансирование их текущей операционной деятельности.

Такая модель финансирования, будучи проявлением государственного протекционизма при поддержке «третьего сектора», широко распространена. Государство прибегает к подобной практике по двум причинам. Если получающая прямое финансирование НКО выполняет нужные ему функции. Или если НКО специально создано для конкретного вида деятельности в интересах органов государственной власти.

Например, в Великобритании основные реципиенты прямого финансирования - НКО, относящиеся к категории «неправительственных исполнительных организаций» - (NonDepartmentalPublicBodies). Они создавались специально под конкретные направления деятельности, отвечающие запросам правительства. В силу этого финансирование таких организаций обеспечивается вне конкурса на основе прямого выделения средств.

Одна из основных форм прямой финансовой поддержки организаций «третьего сектора» - субсидии. Они представляют собой средства, выделяемые государственными органами на безвозмездной основе. Субсидии, как правило, предоставляются без конкурса. Условием для их выделения является соответствие общественного института определенному комплексу критериев, определяемых государственными органами. Общественные организации могут использовать средства субсидий для покрытия операционных расходов в соответствии с уставными целями. В частности, такая модель предоставления субсидий используется во Франции.

В редких случаях субсидии выделяются НКО на конкурсной основе. Подобная практика существует, например, в Швеции. Для того чтобы получить поддержку от государства, общественная организация должна подать заявку в правительство на получение финансовой помощи с описанием своего профиля и функционала. Она изучается специальной правительственной структурой на предмет соответствия установленным госкритериям оценки некоммерческих организаций. В их число входят: численность НКО, географический охват её деятельности, демократичность организационной структуры, цели и задачи НКО, реализация в ней принципа равенства между мужчинами и женщинами. В случае соответствия этим критериям, НКО получает финансовую помощь.

Грант - особая форма финансовой поддержки. Он выделяется НКО не для покрытия операционных расходов, а для осуществления конкретных проектов и программ, реализуемых общественной организацией. Используя финансовые ресурсы гранта, НКО должна решить конкретные прикладные задачи в рамках своих проектов.

В США финансирование на основе грантов обеспечивает большую часть бюджетов НКО. Причем это касается как организаций близких к исполнительной власти, так и самостоятельных общественных структур. Например, бюджет организации FreedomHouse, критикуемой за тесные контакты с американским правительством, в среднем на 65-75% состоит из федеральных грантов (порой этот показатель достигает 80%). Они предоставлены по линии Государственного департамента и Агентства США по международному развитию (АМР). В свою очередь, Католическая служба помощи (CatholicReliefServices, CRS), управляемая Конференцией католических епископов США и поддерживаемая Католическими церквями со всего мира, также получает серьезную государственную помощь. Её бюджет в среднем на 60-65% состоит из грантов, предоставляемых ведомствами федерального правительства.

Гранты могут предоставляться в США конкретным НКО и вне конкурса. Такие гранты определяются как «целевые» (earmarkgrants). По сути, они представляют собой форму субсидий.

«Целевые гранты» включаются Конгрессом в бюджетные статьи правительственных ведомств в рамках ежегодных Биллей об ассигнованиях. Получатели подобных грантов известны заранее. Как правило, среди них преобладают НКО, близкие к государству. Например, Национальный фонд демократии в своих ежегодных отчетах указывает, что получает гранты, заложенные в Билле об ассигнованиях по линии Государственного департамента. При этом о том, что они предоставляются на конкурсной основе не говорится. Получается, что в смете Госдепартамента изначально определен объем грантового финансирования, предоставляемого конкретно Национальному фонду демократии.

Выделение «целевых грантов» - ещё один образец практики государственного протекционизма при поддержке «третьего сектора». Он во многом сопоставим с прямым выделением финансовых средств в бюджеты НКО. В случае с «целевыми грантами» органы государственной власти могут финансировать отдельные общественные организации на регулярной основе без процедур, определяющих способность НКО реализовать проекты, запланированные при предоставлении такой помощи. Ключевым условием для выделения таких грантов выступает функционал того или иного НКО. Они должны работать в сфере, соответствующей государственным интересам и находится в тесном взаимодействии с профильными для себя исполнительным ведомствам.

Самостоятельным типом грантов выступают «зонтичные гранты». Их использование варьируется от сложившихся в той или иной стране механизмов финансирования НКО и степени распространения общественных организаций «зонтичного» типа.

Так, в Германии в силу широкого присутствия национальных «зонтичных» НКО такая форма госфинансирования считается едва ли не

основной. В Великобритании «зонтичные» структуры также представлены весьма широко. Но здесь «зонтичные гранты» лидирующих позиций не занимают. В стране на первых ролях прижилась финансовая господдержка на основе обычных грантов и соглашений о сотрудничестве. В США гранты подобного рода и вовсе используются как вспомогательная форма финансирования, что также связано с приоритетом субсидий иного рода. Пальма первенства здесь принадлежит таким типам федеральных грантов как общие гранты, «целевые гранты», а также контракты и соглашения о сотрудничестве.

Контракты - ещё одна форма государственного финансирования «третьего сектора». Она подразумевает, что государственное ведомство оплачивает из своего бюджета определенный набор услуг, товаров и работ, предоставляемых ей некоммерческой организацией. В случае заключения контракта НКО выступает в качестве «подрядчика», самостоятельно осуществляющего действия в интересах исполнительного ведомства.

Контракты как тип договорного государственного финансирования НКО получили наибольшее распространение в США. Здесь существует Федеральная контрактная система, регламентирующая механизм отношений между органами исполнительной власти и негосударственными институтами, включая некоммерческие организации. Федеральные контракты заключаются между отдельными ведомствами и НКО.

В Британии контрактная форма поддержки присутствует в случае получения некоммерческой организацией статуса «национального партнера правительства». Он сопоставим с существующим в РФ понятием «социально-ориентированная НКО». Статус «национального партнера» предоставляется Секретариатом кабмина на конкурсной основе и подразумевает, что НКО участвует в реализации государственных инициатив по развитию «третьего сектора». Например, таким статусом обладает организация Locality. Она получает целевое финансирование от государства, так как является оператором

программы «Организаторы сообществ» (Community Organisers). Эта программа направлена на развитие самоорганизации и самоуправления локальных сообществ.

Самостоятельная форма государственного финансирования НКО обеспечивается соглашениями о сотрудничестве/партнерстве. На их основе органы власти передают НКО часть своих функций, выполнение которых общественной организацией оплачивается государством. То есть делегирование полномочий ведет и к передаче финансовых средств. При этом подразумевается, что в рамках выполнения соглашения НКО привлекается к совместному с правительственным ведомством решению стоящих перед этим ведомством задач.

В ряде стран подписание соглашений о сотрудничестве ограничивается правовым статусом НКО. Например, в Бразилии для того, чтобы выйти на подписание партнерского соглашения с государственным учреждением, НКО должна иметь статус «организации гражданского общества общественного интереса» (Organizaao da Sociedade Civil de Interesse Pбlico). В России аналогом OSCIP выступают НКО.

Практика финансовой государственной помощи НКО в виде предоставления ссуд и вложения акций пока широкого распространения не имеет. Она применяется в странах, где получил развитие рынок социальных инвестиций. В настоящее время лидером в данной сфере выступает Великобритания. Здесь ссуды и акции как форму государственной поддержки НКО использует банк Big Society Capital. Но будучи инвестиционной организацией, он делает это не напрямую, а через своих контрагентов в лице «финансовых посредников по социальным инвестициям» (social investment finance intermediary). Основную роль среди финансовых посредников BSC играют структуры двух категорий - социальные банки и небанковские социальные инвесторы.

Отдельной формой государственной финансовой поддержки НКО выступает предоставление общественным организациям различных налоговых

льгот и преференций. В частности, они могут быть полностью или частично освобождены от отдельных видов налогов. Такая помощь фигурирует в госбюджетах не как расходная статья, а скорее как недополученный доход. В случае предоставления НКО налоговых льгот налоги, не поступающие в бюджет, считаются косвенной поддержкой «третьего сектора».

Наибольшее развитие подобная практика получила в США. В настоящее время многие американские НКО имеют статус структур, полностью или частично освобожденных от некоторых видов федерального налогообложения и налогообложения штатов. Они или не платят подоходного налога вообще или освобождены от подоходного налога на отдельные виды доходов. При этом льготы, предоставляемые в США общественным организациям, не касаются других федеральных налогов. Например, налога на заработную плату.

Для того чтобы получить безналоговый статус от федерального правительства, НКО должна подать ходатайство на рассмотрение Службы внутренних доходов (Internal Revenue Service) с описанием собственного функционала. После этого направленность работы НКО и его профиль сверяется Службой внутренних доходов с типами общественных организаций, имеющих право на безналоговый статус.

В Соединенных Штатах освобождение от налогов распространяется на общественные структуры, занимающиеся такими вопросами как образование, религиозное воспитание, благотворительность, наука, изучение проблем общественной безопасности, культура, искусство и спорт. Всего имеется 27 типов организаций, имеющих право на налоговые льготы. При этом особо оговаривается, что подобные НКО не должны участвовать в политической жизни США. Они получают освобождение от подоходного налога на всю прибыль, связанную с работой в обозначенных в Налоговом кодексе сферах.

На уровне отдельных штатов предоставление налоговых льгот для НКО осуществляется по тем же нормам, что и в федеральном масштабе. Общественные структуры, претендующие на безналоговый статус, подают соответствующие заявления в профильные финансовые институты штатов.

Отличительной чертой безналогового статуса в Соединенных Штатах является то, что он охватывает и частных доноров НКО. Так, взносы от юридических и физических лиц, идущие на поддержку безналоговых направлений деятельности некоммерческих организаций, подлежат вычету из налоговой базы до определенных пределов. Для физических лиц это не более 50% дохода (некоторые виды выплат - не более 30% дохода), а для корпораций - не более 10% дохода. Кроме того, выплаты и взносы частных доноров общественным организациям освобождены от налога на дарение. В настоящее время рассматривается вопрос о сокращении льгот для частных доноров НКО.

Схожая практика льготного налогообложения существует и в Канаде. Здесь, как и в США благотворительным НКО запрещено участвовать в политической деятельности, включая прямую или косвенную поддержку политических партий и отдельных политиков. Нарушение этого запрета может привести к аннулированию благотворительного статуса НКО и потере ею налоговых льгот.

В большинстве государств Евро-Атлантики планирование финансовой помощи НКО носит среднесрочный характер. Наиболее распространенный срок выделения грантов, а также реализации целевых программ - три года. На аналогичный период заключаются и разного рода соглашения о сотрудничестве между органами государственной власти и НКО. Также средства могут выделяться и на четыре-пять лет. Но подобные сроки финансирования используются несколько реже и имеют применение в основном в странах Евросоюза.

Краткосрочное финансирование НКО (сроком на один год и меньше) хотя и встречается, но в большинстве случаев носит вынужденный или временный характер.

В Великобритании наиболее распространенный период выделения государственных средств на нужды НКО

- три года. В такие сроки укладывается большая часть грантов, соглашений, программ и фондов, используемых правительством для поддержки «третьего сектора».

Предпочтение среднесрочному планированию финансовой господдержки НКО отдается и в США. Наиболее распространенным сроком финансирования здесь, также как и в Британии, является три года. На такой период предоставляется большинство федеральных грантов.

Трехлетний срок финансирования придерживаются и отдельные ведомства. В частности, на такой период рассчитано большинство грантовых программ Госдепартамента. Причем его структурные подразделения вправе использовать формулу «1+2». Например, соглашение о сотрудничестве, заключаемое Управлением по вопросам населения, беженцев и миграции с НКО сроком на год, может содержать положение о том, что к первому 12-месячному отрезку по согласованию сторон могут быть добавлены ещё два годичных периода. Для этого НКО, имеющая соглашение с управлением, должна ежегодно предоставлять в Госдепартамент заявление с просьбой о продлении периода выделения гранта.

В то же время ряд форматов финансирования НКО выходит в США за трехгодичную планку. В их числе «контракты без оговоренного объема поставок». Они чаще всего заключаются сроком от трёх до пяти лет. В частности, такие временные рамки использует при подписании договоров с НКО Агентство США по международному развитию. На срок до пяти лет выделяются и некоторые гранты. В частности, подобный период использования средств заложен в грантах «Фонда социальных инноваций».

Среднесрочное планирование на период от трёх и более лет достаточно распространено и в Скандинавии. Причем это касается основных форм государственной поддержки общественных организаций. Например, в Дании базовый интервал выделения государственного финансирования - три-четыре года. На четыре года заключаются рамочные соглашения о сотрудничестве. В Норвегии средние сроки финансовой поддержки НКО составляют четыре-

пять лет. В частности, сроком на пять лет заключаются соглашения о совместной деятельности. Наконец, в Швеции также в среднем используется пятилетнее финансирование. Например, рамочные соглашения между НКО и правительственными ведомствами заключаются на пять-шесть лет.

В Германии наиболее распространенный период выделения финансовых средств - три-четыре года. На такой период государственные ведомства выдают общественным организациям все основные гранты.

Контроль за финансированием НКО из-за рубежа

В ряде западных государств открыты ограничения на финансирование НКО из-за рубежа нет. Не используются применительно к зарубежной финансовой поддержке и какие-то специальные механизмы контроля. Прямая или косвенная финансовая помощь НКО зарубежными субъектами (включая государственные органы) чаще всего контролируется так же, как и финансирование из внутренних источников. Но в то же самое время существует целый ряд правовых норм, позволяющих не только устанавливать над иностранной помощью НКО жесткий контроль, но при желании и вовсе блокировать её по отдельным направлениям.

Наиболее показательна в этом плане система, сложившаяся в США. Четких ограничений для зарубежного финансирования общественных организаций здесь не предусмотрено. Нет препятствий и для иностранных учредителей НКО. На иностранную финансовую поддержку общественных организаций распространяются нормы, регулирующие финансирование НКО в стране в целом. Любая некоммерческая организация, имеющая статус неприбыльной и не занимающаяся политической деятельностью, может получать гранты или пожертвования из-за рубежа от частных или государственных структур. Данный факт она должна отражать только в своей ежегодной финансовой отчетности.

Однако параллельно используется многоуровневая и достаточно гибкая модель ограничения и контроля над иностранной финансовой поддержкой НКО.

В отношении НКО, подпадающих под действие «Акта о регистрации иностранных агентов» применяется наиболее жесткая система контроля. За неисполнение данного закона, предоставление неверных сведений, не предоставление должных копий документов и фактов предусмотрено наказание в виде штрафа до \$10 тыс., или лишения свободы сроком до 5 лет, или и то, и другое.

В чем-то похожая конструкция сложилась во Франции. Официальных ограничений на финансирование НКО из-за рубежа и деятельность зарубежных НКО в республике также нет. Более того, данный вопрос во французском законодательстве не урегулирован. Специального закона или соответствующего специального положения не принималось.

В то же время любой НКО для того, чтобы получить статус юридического лица, необходимо пройти регистрацию в префектуре, сопровождаемую специальной процедурой согласования. Учитывая, что корпус префектов входит в структуру МВД, в ней могут участвовать представители региональных подразделений служб, отвечающих за обеспечение госбезопасности. В рамках процедуры согласования НКО должна изложить цели и задачи своей деятельности, а также представить на рассмотрение регистрационных органов устав. В процессе согласования префектура имеет право провести изучение источников финансирования организации. В этом случае НКО должна предоставить официальные пояснения относительно структуры получаемых финансовых средств и каналов их поступления.

В случае если последние будут признаны сомнительными или представляющими угрозу для безопасности Франции, НКО может быть отказано в регистрации.

В других западных странах меры по контролю и ограничению зарубежного финансирования НКО носят более явный характер. В частности, в Великобритании НКО, получающие иностранную помощь, должны в обязательном порядке публично отчитываться о своей деятельности. В свою

очередь, в Германии НКО, получающие средства из-за рубежа, выплачивают подоходный налог, составляющий более 30% их доходов.

В большинстве стран мира государственное финансирование НКО подразумевает, что общественные организации отчитываются за использование полученных средств. В свою очередь грантодатель в лице органа государственной власти осуществляет контроль за расходованием предоставленной помощи. В случае если общественная организация не соблюдает договоренности, на основании которых получила денежные средства, или вовсе срывает реализацию финансируемых ими инициатив, в её отношении применяются репрессивные меры.

В Соединенных Штатах система контроля за НКО осуществляется как по линии налоговых органов, так и ведомств, осуществляющих непосредственное предоставление финансовых средств. Общий надзор за деятельностью НКО осуществляют налоговые структуры, входящие в Службу внутренних доходов. Они же проводят аудиторские проверки правильности расходования средств, предоставленных в рамках государственного финансирования. Плановые проверки проходят раз в год. В случае выявления нарушений при использовании гранта НКО отказывается в продлении регистрации.

Контрольные полномочия имеют и те ведомства, которые выдают гранты НКО, а также заключают с ними контракты и соглашения о сотрудничестве. В свою очередь предоставляющие им услуги общественные организации также обязаны отчитываться не менее одного раза в год. В случае срыва сроков выполнения договоренностей, курирующее ведомство может налагать на НКО штрафы. Низкое качество предоставляемых услуг и не полностью выполненная работа - условие для получения исполнительным органом компенсации. Срыв же выполнения условий гранта или соглашения может привести к запрету на получение некоммерческой организацией государственной финансовой поддержки.

Следует учитывать, что гранты федеральных ведомств в США строго регламентированы. В них указываются сроки, в рамках которых НКО может

использовать полученные средства, а также практические направления или конкретные программы целевого использования. Для НКО общественной дипломатии могут быть указаны конкретные страны, на территории которых следует расходовать тот или иной грант. Грантодатель в лице федерального ведомства ежегодно проводит ревизию затрат, произведенных в рамках реализации гранта и следит за его практическим применением. В свою очередь НКО отчитывается перед ним об использовании средств.

Система отчетности и контроля за НКО, получающими господдержку, в Канаде сопоставима с практикой США. Здесь основные контрольные полномочия принадлежат Канадскому налоговому агентству. Оно ежегодно проверяет финансовую деятельность НКО, включая использование грантов и других государственных средств. Также агентство проводит аудиторские проверки деятельности НКО. Если по результатам проверки обнаруживаются нарушения, НКО отказывают в дальнейшей регистрации.

Модель, используемая в Бразилии, не имеет принципиальных отличий от американской и канадской. Полученные средства здесь должны использоваться исключительно для выполнения положений договора между органом государственной власти и НКО. Общественной организацией должна применяться система ежегодной отчетности, позволяющая следить за операциями, выполняемыми в рамках использования средств гранта. Причем НКО может открыть специальный банковский счет, на котором будут учитываться все операции, связанные с выполнением договора.

За нецелевое использование государственных средств в Бразилии предусмотрены санкции. Судья может заморозить активы НКО и конфисковать средства её служащих, государственных служащих или агентов «третьего сектора», которые «незаконно обогатились или нанесли ущерб государственным активам».

В Великобритании НКО отчитываются о расходовании полученных государственных средств раз год. Предоставляющие гранты исполнительные ведомства могут с таким же интервалом проводить проверку общественных

организаций на предмет использования выделенного финансирования. Нарушение НКО условий договоренностей с правительственными органами может привести к штрафу, а их срыв - к потере регистрации.

В некоторых странах отчетность за предоставленную НКО помощь несут местные органы власти. Например, в Дании они должны предоставлять информацию о своем сотрудничестве с общественными организациями и использовании выделенных на них государственных средств Министерству социальных дел и интеграции. Подобная отчетность осуществляется местными исполнительными структурами один раз в год.

Совершенно иная политика финансирования в азиатских странах, например, в Корее. Общие расходы на поддержку НКО в Корее увеличились. Тем не менее, финансовая поддержка по-прежнему недостаточна.

На сегодняшний день существует девять препятствий для обеспечения финансирования НКО в Корее:

- нестабильность,
- небольшие общие ассигнования,
- дублирование инвестиций со стороны центрального правительства,
- непоследовательность в целях продвижения программ,
- связь со структурными реформами НКО,
- дисбаланс между целями финансовой поддержки,
- непрозрачность финансовой поддержки,
- финансовые показатели некоммерческих структур, которые сильно зависят от платы за оказываемые услуги НКО в рамках приносящей доход деятельности и различных причин увеличения цены таких услуг.

Существует несколько возможностей для решения финансовых проблем в социально-значимых НКО и для получения финансовой поддержки со стороны правительства: финансирование грантов на НКО, налоговые льготы, финансирование по расчетным формулам, поддержка местных НКО региональными структурными властями, поддержка частных учреждений.

Таким образом, следует отметить важное отличие в направлении государственной политики финансирования НКО в России и в зарубежных странах. В целом финансирование НКО в РФ стремится к расширению доступных источников финансирования для всех сфер деятельности НКО посредством снятия ограничительных мер на оказание платных услуг. Данная проблема довольно неоднозначна по мнению российских авторов, так как существуют и положительные и отрицательные моменты от такой реформы.

К плюсам такой трансформации можно отнести большую свободу в распоряжении имуществом НКО, а также возможность ведения предпринимательской деятельности наравне с некоммерческой. Основным негативным проявлением данной тенденции является сокращение финансирования из государственного бюджета, что может оказывать влияние на качество оказываемых услуг.

Мнение зарубежных авторов по данному вопросу однозначно: государственное финансирование должно иметь ведущую долю в финансировании третьего сектора экономики.

Даже в азиатских странах, где доля государственных ассигнований не так велика, эксперты видят необходимым ее увеличение, так как недостаток средств негативно влияет на уровень жизни в стране в целом.

ГЛАВА 2 ОЦЕНКА ДЕЙСТВУЮЩЕГО МЕХАНИЗМА
ФИНАНСИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА
МАТЕРИАЛАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ «КОНСУЛЬТАТИВНО-
ДИАГНОСТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР «ЭНДОС»

2.1. Особенности функционирования и финансового обеспечения Государственного автономного учреждения здравоохранения Тюменской области «Консультативно-диагностический центр «Эндос»

Государственное автономное учреждение здравоохранения Тюменской области "Консультативно-диагностический центр "Эндос" - самостоятельное амбулаторно – поликлиническое многопрофильное медицинское учреждение, обеспечивающее квалифицированную диагностическую, консультативную и лечебную помощь населению Тюменской области в соответствии с утвержденными порядками и организационно–методическую гастроэнтерологическую и диабетологическую помощь лечебно-профилактическим учреждениям в административной территории.

В 2015 году по распоряжению правительства Тюменской области ГАУЗ ТО «КДЦ» было реорганизовано путем присоединения к нему государственного автономного учреждения здравоохранения Тюменской области «Эндокринологический диспансер», ставшего филиалом центра.

На базе филиала учреждения функционирует Диабетологический центр.

Основным видом деятельности учреждения является оказание медицинских услуг, с целью удовлетворения потребностей населения в высококвалифицированной медицинской помощи, а также постоянного развития современных медицинских технологий.

Также осуществляются иные виды деятельности, такие как фармацевтическая, участие в российских и международных съездах, конференциях и пр., оказание юридических услуг пациентам, повышение профессионального уровня медицинских и иных кадров и другие виды деятельности.

Возможность перехода учреждения в статус автономного появилась с июня 2007 года. Возникла она в связи с проведением реформы бюджетного процесса, в рамках которой был издан Федеральный закон от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях», который утвердил собой создание новой организационно-правовой формы учреждений. Это повлекло за собой изменения в Бюджетном, Налоговом и Гражданском кодексах, поэтому был издан Закон от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», также поправки были внесены во многие другие законодательные акты.

Согласно Федеральному закону от 03.11.2006 N 174-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об автономных учреждениях", автономное учреждение - это некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов

государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

В настоящее время законодательство предполагает два варианта создания автономных учреждений: либо путем учреждения, либо путем преобразования из государственного (муниципального) унитарного предприятия/государственного учреждения. Создание автономного учреждения происходит на основании решения соответствующего органа управления, в подчинении которого находится данное автономное учреждение. В этом случае решение о создании автономных учреждений федерального подчинения принимает Правительство РФ, а решение по созданию автономного учреждения, находящегося в подчинении субъекта РФ или муниципального образования, принимает соответствующий субъект РФ / муниципальное образование. Если в автономное учреждение преобразовывается государственное или муниципальное учреждение, то решение должно быть принято именно тем соответствующим органом, в подчинении которого они находятся.

У автономных учреждений имеется несколько особенностей функционирования, которые отличают его как от коммерческих организаций, так и от бюджетных и казенных:

1) органами управления автономного учреждения является наблюдательный совет, учредитель и руководитель автономного учреждения, другие органы, предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения;

2) ограничение сфер деятельности;

3) при заключении договоров о закупках могут руководствоваться Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ,

услуг отдельными видами юридических лиц»;

4) автономные учреждения имеют право применять упрощенную систему налогообложения, а также другие особенности налогообложения;

5) автономное учреждение имеет право на участие в уставном (складочном) капитале других юридических лиц;

6) автономное учреждение может привлекать заемные средства;

7) автономное учреждение самостоятельно распоряжается недвижимым имуществом, приобретенным за счет средств от приносящей доход деятельности.

В отличие от бюджетных учреждений органы управления автономных учреждений имеют расширенный состав. В автономных учреждениях добавлен такой орган управления как Наблюдательный совет.

Наблюдательный совет – это обязательный орган управления автономного учреждения. В совете должно быть не менее 5 и не более 11 членов. Наблюдательный совет вправе рассматривать предложения учредителя (руководителя) автономного учреждения по таким вопросам как:

- 1) внесение изменений в устав Учреждения;
- 2) создание или ликвидация филиалов Учреждения;
- 3) организация Учреждения или его закрытия;
- 4) передача имущества;
- 5) проект плана финансово-хозяйственной деятельности Учреждения;
- 6) совершение крупных сделок;
- 7) выбор кредитных организаций;
- 8) другие вопросы.

Следующая особенность – ограничение сфер деятельности. Перечни основных сфер деятельности, в которых автономные и бюджетные учреждения могут осуществлять свою деятельность, совпадают. Однако для бюджетных учреждений указанный перечень, по существу, является открытым, тогда как автономные учреждения могут заниматься деятельностью, прямо не указанной в Федеральном законе № 174-ФЗ, только в том случае, если они указаны в

других законах.

Также следует отметить, что при заключении договоров о закупках могут руководствоваться Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» за исключением двух случаев:

1) Автономному учреждению предоставляются средства из бюджета на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности;

2) Автономному учреждению на безвозмездной основе на основании соглашений переданы полномочия государственного или муниципального заказчика при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной, муниципальной собственности и (или) на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную, муниципальную собственность.

В этих случаях необходимо руководствоваться Законом №44-ФЗ.

В системе налогообложения также имеются свои нюансы, так автономные учреждения вправе уплачивать квартальные платежи по налогу на прибыль лишь на общих основаниях: если размер выручки в предыдущих четырех кварталах не превышал в среднем 3 000 000 рублей за каждый квартал. Бюджетные учреждения вправе пользоваться этой возможностью независимо от размера дохода.

Автономные учреждения могут переходить на упрощенную систему налогообложения и ЕНВД.

Также не облагается НДС передача на безвозмездной основе объектов основных средств. Имущество, полученное автономным учреждением по решению органов исполнительной власти всех уровней, не относится к доходам при исчислении налога на прибыль. Средства, выделяемые автономным учреждениям в форме субсидий и субвенций, признаются средствами целевого финансирования и не относятся к доходам, облагаемым налогом на прибыль, но только при условии ведения их отдельного учета.

Автономное учреждение вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника только с согласия своего учредителя. Данное решение выносится на наблюдательном совете.

Еще одной характерной чертой автономных учреждений является возможность автономных учреждений привлекать заемные средства для обеспечения своей финансово-хозяйственной деятельности, при чем без каких-либо ограничений, в отличие от бюджетных организаций, для которых фактическая возможность получения банковского кредита (займа) может быть ограничена ввиду ограничения его прав на распоряжение закрепленным за ним имуществом, а также иными активами, в качестве предмета залога по кредиту. Так, ст. 298 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также п. 10 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ) устанавливают, что бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом.

Таким образом, передача в залог подобного имущества без согласия собственника невозможна.

Таким образом, данная особенность имеет взаимосвязь с той, что говорит о характерном только для автономных учреждений правом распоряжаться самостоятельно всем имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, которым учреждение может распоряжаться только с согласия собственника имущества (учредителя).

Финансирование автономного учреждения - это процесс формирования денежных средств автономного учреждения для обеспечения баланса интересов текущей деятельности (простое воспроизводство) и развития материально-

технической базы (расширенное воспроизводство).

Финансирование автономных учреждений также имеет отличия от бюджетных учреждений. Исходя из норм законов, Гражданского и Бюджетного кодексов РФ, все источники финансирования автономного учреждения (все его доходы) условно можно разделить на две большие группы: в первую группу войдут средства, которые так или иначе связаны с собственником автономного учреждения, с государственным или муниципальным имуществом; во вторую группу войдут все остальные средства, которые автономное учреждение может «заработать» самостоятельно, не нарушая норм законодательства.

Источниками финансирования автономного учреждения являются:

-соответствующий бюджет или бюджет государственного внебюджетного фонда;

-иные не запрещенные федеральными законами источники;

-самостоятельная хозяйственная деятельность.

Исходя из своего статуса государственного или муниципального учреждения, закрепленного в п. 2 ст. 120 ГК РФ в редакции Закона № 175-ФЗ автономное учреждение вправе рассчитывать на финансовое обеспечение его основной деятельности со стороны учредителя, а также получать доход от использования закрепленного за ним имущества.

Учредитель автономного учреждения финансирует:

- выполнение государственного задания по нормативу, в том числе:

- расходы на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономными учреждениями учредителем или приобретенных ими за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества;

- расходы по уплате налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное имущество, закрепленное (приобретенное) за автономным учреждением, в том числе земельные участки;

-расходы на развитие автономного учреждения в рамках программ, утвержденных в установленном порядке;

- расходы на приобретение особо ценного движимого имущества и иного движимого имущества;
- средства обязательного медицинского страхования, в том числе:
- целевые субсидии.

Учредитель выделяет финансирование автономному учреждению в виде субвенций и субсидий через расчетные счета, открытые в кредитных организациях. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

К иным не запрещенным федеральным законодательством источникам финансирования в сфере здравоохранения относятся средства обязательного медицинского страхования. Это является яркой отличительной чертой всех автономных учреждений здравоохранения. Данный источник финансирования тесно связан с понятием «программа государственных гарантий».

Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью определяет виды медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно. Финансирование Программы осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней, средств обязательного медицинского страхования и других поступлений.

Программа включает в себя перечень видов медицинской помощи, предоставляемых населению бесплатно, базовую программу обязательного медицинского страхования, объемы медицинской помощи, порядок формирования подушевых нормативов финансирования здравоохранения, обеспечивающих предоставление гарантированных объемов медицинской помощи.

Программа разработана исходя из нормативов объемов медицинской помощи, которые являются основой для формирования расходов на

здравоохранение в бюджетах всех уровней и в соответствующих бюджетах фондов обязательного медицинского страхования.

Программа пересматривается ежегодно.

На основе Программы и методических рекомендаций по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью, утверждаемых Министерством здравоохранения Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают и утверждают территориальные программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью, которые могут предусматривать предоставление дополнительных объемов и видов медицинской помощи за счет средств субъектов Российской Федерации.

В рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (за исключением медицинской помощи, оказываемой в рамках клинической апробации) предоставляются:

- 1) первичная медико-санитарная помощь, в том числе доврачебная, врачебная и специализированная;
- 2) специализированная медицинская помощь, высокотехнологичная медицинская помощь, являющаяся частью специализированной медицинской помощи;
- 3) скорая медицинская помощь, в том числе скорая специализированная;
- 4) паллиативная медицинская помощь в медицинских организациях.

Таким образом, при финансировании медицинских услуг за счет средств обязательного медицинского страхования тариф на оплату медицинской помощи в рамках Федерального закона N 326-ФЗ включает в себя:

- 1) расходы на заработную плату, начисления на оплату труда, прочие выплаты,

- 2) приобретение лекарственных средств, расходных материалов, продуктов питания, мягкого инвентаря, медицинского инструментария, реактивов и химикатов, прочих материальных запасов,
- 3) расходы на оплату стоимости лабораторных и инструментальных исследований, проводимых в других учреждениях (при отсутствии в медицинской организации лаборатории и диагностического оборудования),
- 4) расходы на организацию питания (при отсутствии организованного питания в медицинской организации),
- 5) расходы на оплату услуг связи, транспортных услуг, коммунальных услуг, работ и услуг по содержанию имущества,
- 6) расходы на арендную плату за пользование имуществом, оплату программного обеспечения и прочих услуг,
- 7) социальное обеспечение работников медицинских организаций, установленное законодательством Российской Федерации,
- 8) прочие расходы,
- 9) расходы на приобретение оборудования стоимостью до ста тысяч рублей за единицу.

В сфере обязательного медицинского страхования медицинские организации используют полученные финансовые средства за оказанную медицинскую помощь на статьи затрат, включенные в структуру тарифа и установленные территориальной программой обязательного медицинского страхования.

Тарифы на оплату медицинской помощи устанавливаются тарифным соглашением между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, территориальным фондом, страховыми медицинскими организациями, медицинскими профессиональными некоммерческими организациями, созданными в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", и

профессиональными союзами медицинских работников или их объединениями (ассоциациями), включенными в состав комиссии, создаваемой в субъекте Российской Федерации.

Еще одним источником финансового обеспечения автономных учреждений здравоохранения является средства от приносящей доход деятельности. Учреждения здравоохранения являются некоммерческими организациями, а некоммерческие организации, за исключением казенных и частных учреждений, в соответствии со ст. 50 Гражданского кодекса РФ, могут оказывать платные услуги, если это предусмотрено их учредительными документами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям. Граждане имеют право на получение платных медицинских услуг, предоставляемых по их желанию при оказании медицинской помощи, и платных немедицинских услуг (бытовых, сервисных, транспортных и иных услуг), предоставляемых дополнительно при оказании медицинской помощи.

Источниками формирования средств от приносящей доход деятельности в учреждениях здравоохранения являются:

- доходы от оказания платных медицинских услуг;
- доходы от оказания услуг по договорам добровольного медицинского страхования;
- доходы от оказания иных услуг (сервиса, бытовые, прочие) по договорам с физическими и юридическими лицами;
- добровольные пожертвования юридических и физических лиц;
- средства, поступающие от арендаторов в качестве возмещения произведенных коммунальных расходов;
- иные источники, разрешенные законодательством.

Отдельное внимание следует уделить такому источнику финансирования автономных учреждений как доходы от целевого капитала.

Целевой капитал - это часть имущества некоммерческой организации, которая сформирована за счет пожертвований, внесенных жертвователем

(жертвователями) в виде денежных средств, а затем переданная в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, который должен быть использован для финансирования уставной деятельности данной некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций. Такое определение целевому капиталу дано в ст. 2 Закона № 275-ФЗ.

Предусмотрено, что формировать целевой капитал и использовать доход от него можно только в целях использования в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), искусства, архивного дела, социальной помощи (поддержки). Доход от целевого капитала Закон № 275-ФЗ определяет как доход от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, а также часть имущества, составляющего целевой капитал, которые передаются получателям дохода от целевого капитала.

Следует отметить, что сформировать целевой капитал и стать его собственником могут не все некоммерческие организации, а только те из них, которые созданы в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации. Автономные учреждения, как и бюджетные учреждения, не входят в число собственников целевого капитала. Однако получателями дохода от него они вполне могут стать. Для этого необходимо, чтобы жертвователь заключил договор пожертвования со специализированной организацией о передаче ей денежных средств в собственность для формирования целевого капитала, а получателем дохода при этом указать автономное учреждение. Жертвователь может также оставить завещание, в котором наследником определит специализированную организацию, а получателем – автономное учреждение. Жертвователями могут быть и физические, и юридические лица.

Источниками финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» являются:

- 1) средства субсидий из областного бюджета Тюменской области на иные цели, не связанные с выполнением государственного задания (на

приобретение оборудования, содержание имущества, приобретение материальных запасов и прочие расходы);

2) приносящая доход деятельность (собственные доходы учреждения): оказание платных медицинских услуг;

3) средства во временном распоряжении: в форме залога от поставщиков за своевременное исполнение обязательств по заключаемым контрактам;

4) средства по обязательному медицинскому страхованию: средства от фонда и страховых компаний за услуги, оказанные в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования.

Таким образом, автономные учреждения здравоохранения обладают широким списком возможных и законодательно разрешенных источников дохода, что является несомненным преимуществом перед другими организационно-правовыми формами медицинских организаций. Конечно, данная организационно-правовая форма имеет некоторые риски, такие как сокращение государственного финансирования, неисполнение госзадания и тому подобные. Но также, автономные учреждения обладают большей свободой в распоряжении своим имуществом и финансами, что может принести учреждению увеличение экономических выгод.

2.2. Анализ структуры и динамики финансирования Государственного автономного учреждения здравоохранения Тюменской области «Консультативно-диагностический центр «Эндос»

Для оценки финансового обеспечения некоммерческих организаций на примере ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» был проведен анализ его источников финансирования.

В таблице 2.1 представлены суммы финансирования по каждому из описанных источников.

Таблица 2.1

Финансирование ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в разрезе источников финансирования.

Источник Год	Субсидии на иные цели, тыс. руб.	Собственные доходы учреждения, тыс. руб.	Средства обязательного медицинского страхования, тыс. руб.	Всего доходы учреждения, тыс. руб.
2014	6047	81166	173581	260794
2015	23794	80367	133487	237648
2016	1862	63914	162634	228410
2017	12947	53555	117159	183661
2018	41051	44350	140605	226006

Источник: составлено автором по [20]

Более наглядно разбивка финансирования по источникам представлена на рисунке 2.1.

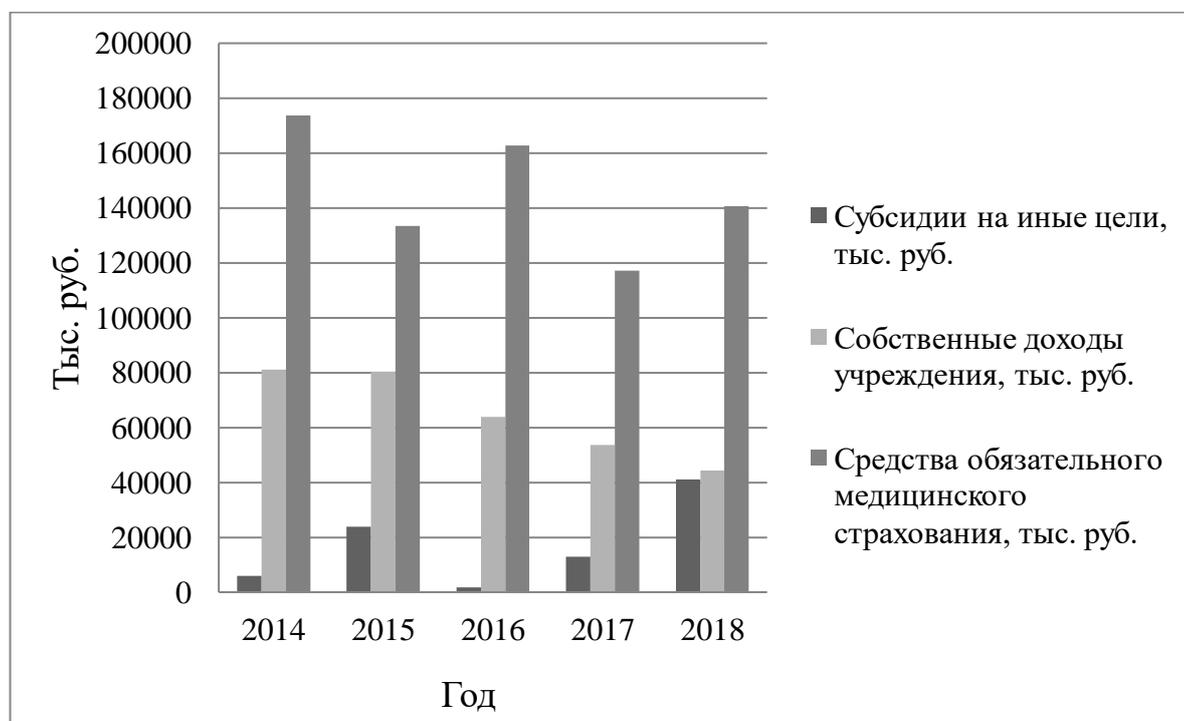


Рисунок 2.1 – Финансирование ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в период 2014-2018гг.

Так, по представленным данным можно сделать вывод, о преобладающей доле средств обязательного медицинского страхования на протяжении всего периода исследования. Субсидии, предоставляемые из бюджета Тюменской области, занимают наименьшую долю в финансовом обеспечении учреждения.

Для более точной оценки структуры источников финансирования был выполнен расчет доли каждого источника финансирования в 2014-2018 гг. Результаты представлены в таблице 2.2.

Таблица 2.2

Доли источников финансирования в ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в период с 2014 г. по 2018 г.

Источник Год	Субсидии на иные цели, %	Собственные доходы учреждения, %	Средства обязательного медицинского страхования, %	Итого доходы учреждения, %
2014 год	2,32	31,12	66,56	100
2015 год	10,01	33,82	56,17	100
2016 год	0,82	27,98	71,20	100
2017 год	7,05	29,16	63,79	100
2018 год	18,16	19,62	62,22	100

Источник: составлено автором по [20]

По представленным данным видно, что, несмотря на возможность заниматься приносящей доход деятельностью, для автономных учреждений здравоохранения по-прежнему основной доход состоит из средств бюджета региона и внебюджетных фондов. Внебюджетные фонды в свою очередь перечисляют деньги не только региона Тюменской области, но и других регионов Российской Федерации в случае обращения пациента зарегистрированного за пределами Тюменской области.

Более наглядно структура финансового обеспечения учреждения представлена на рисунках 2.2. – 2.6.

Рисунок 2.2 – структура доходов ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2014 году.

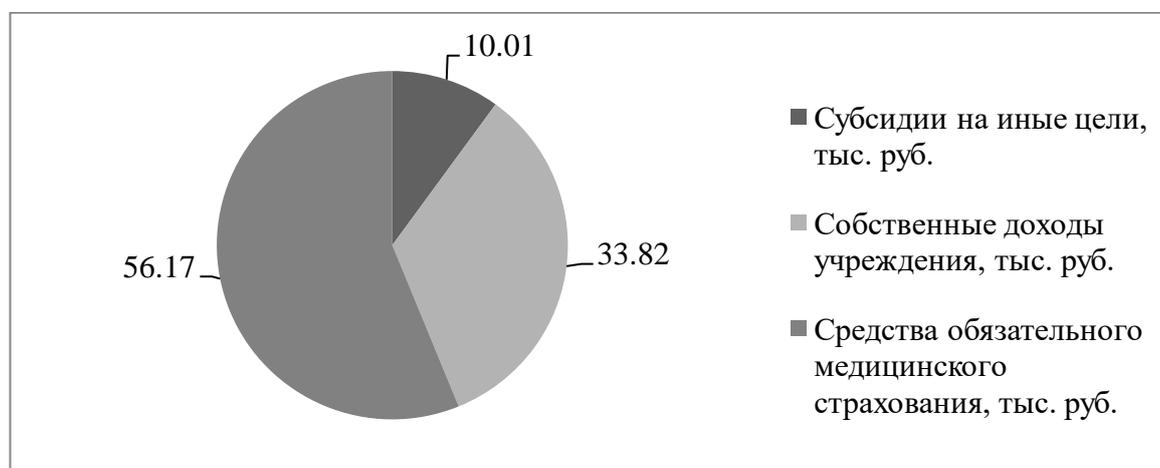


Рисунок 2.3. – структура доходов ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2015 году.

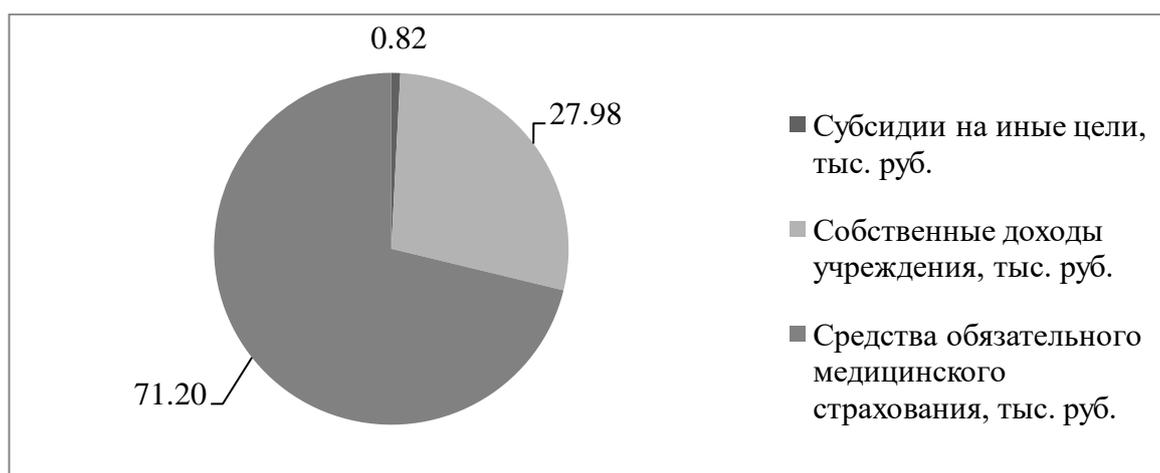


Рисунок 2.4. – структура доходов ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2016 году.

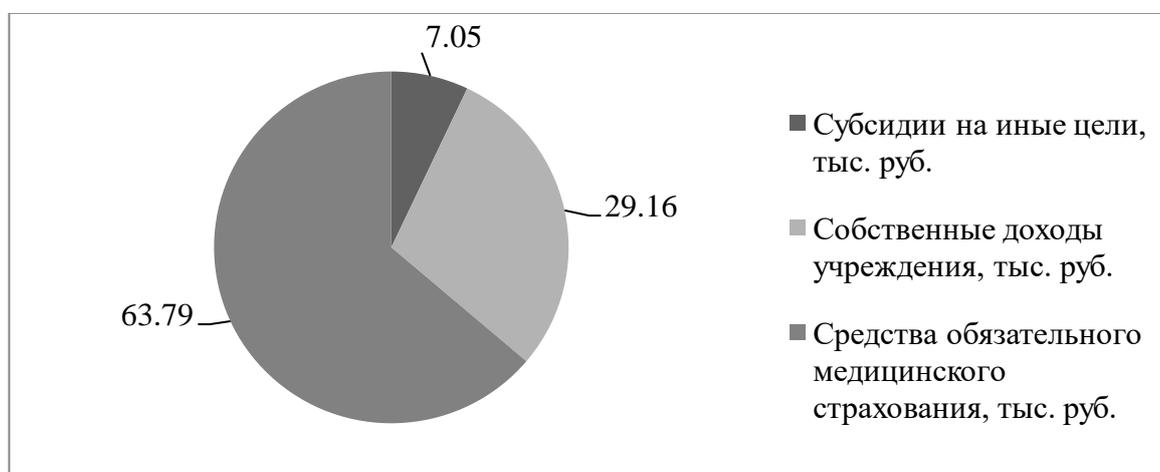


Рисунок 2.5. – структура доходов ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2017 году.

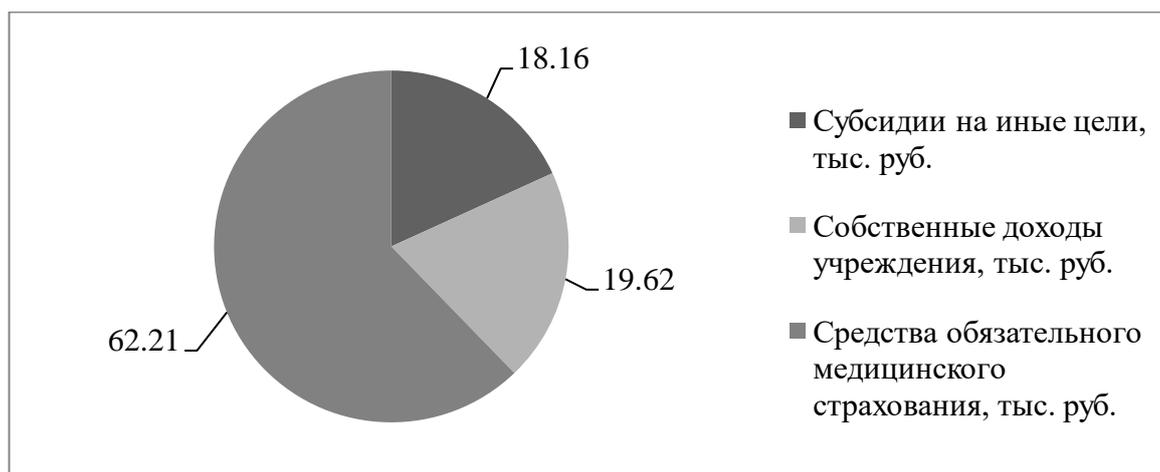


Рисунок 2.6. – структура доходов ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2018 году.

Из представленных данных следует вывод, что ведущую роль в финансовом обеспечении ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» играют средства обязательного медицинского страхования, которые на протяжении всего исследуемого периода составляли не менее 56% от всех доходов учреждения, а в 2016 году превысили этот показатель более чем на 15%.

Доля субсидий на иные цели, в представленном периоде варьировалась от 1 до 18% бюджета учреждения. Следует отметить, что такая большая разница в суммах финансирования обусловлена запланированными расходами в части содержания, модернизации и ремонта имущества учреждения.

Доля собственных доходов учреждения весь изучаемый период находятся в интервале от 20 до 34%, однако, в денежном выражении, очевидно, их значительное сокращение на протяжении пяти лет.

Анализ структуры и состава источников финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» показал, что на протяжении исследуемого периода, их структура не равномерна, и изменяется в зависимости от ряда причин. Оценим динамику данных изменения более подробно.

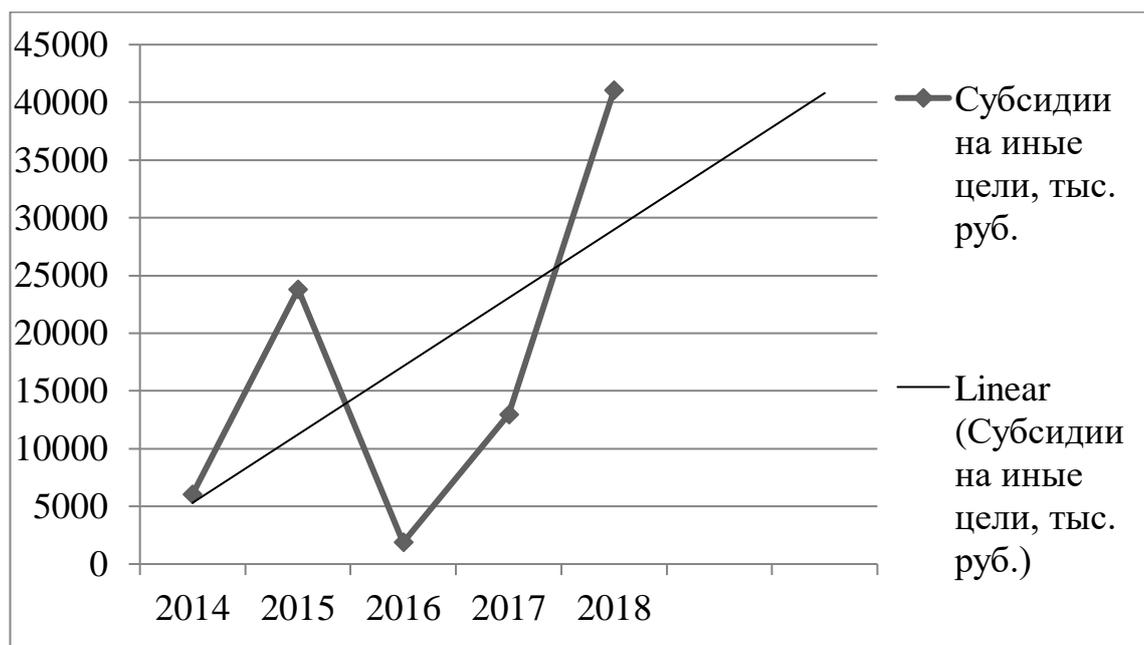


Рисунок 2.7. – Динамика и тренд финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2014-2018гг. посредством субсидирования на иные цели.

На рисунке 2.7. наблюдается тенденция к росту субсидирования учреждения, несмотря на его резкое сокращение в 2016 году по сравнению с 2015 годом на 92%, которое было обусловлено неисполнением в 2015 году утвержденных планом значений более чем на 6 миллионов рублей.

В целом с 2018 году по отношению к 2014 году наблюдается прирост более чем на 500%, то есть в 5,79 раз. Сильное увеличение субсидии на иные цели обусловлено приобретением нового медицинского оборудования, а также пополнение материальными запасами учреждения, к которым относятся:

- лекарственные препараты,
- реактивы для клинико-диагностической лаборатории,
- расходные материалы для лучевой диагностики, компьютерной томографии, эндоскопии,
- прочие материальные запасы для ведения уставной деятельности.

Также необходимо отметить, что доля субсидии на иные цели в общем объеме финансовых ресурсов учреждения изменялась пропорционально динамики денежных поступлений.

Проанализируем динамику средств финансируемых из фонда обязательного медицинского страхования.

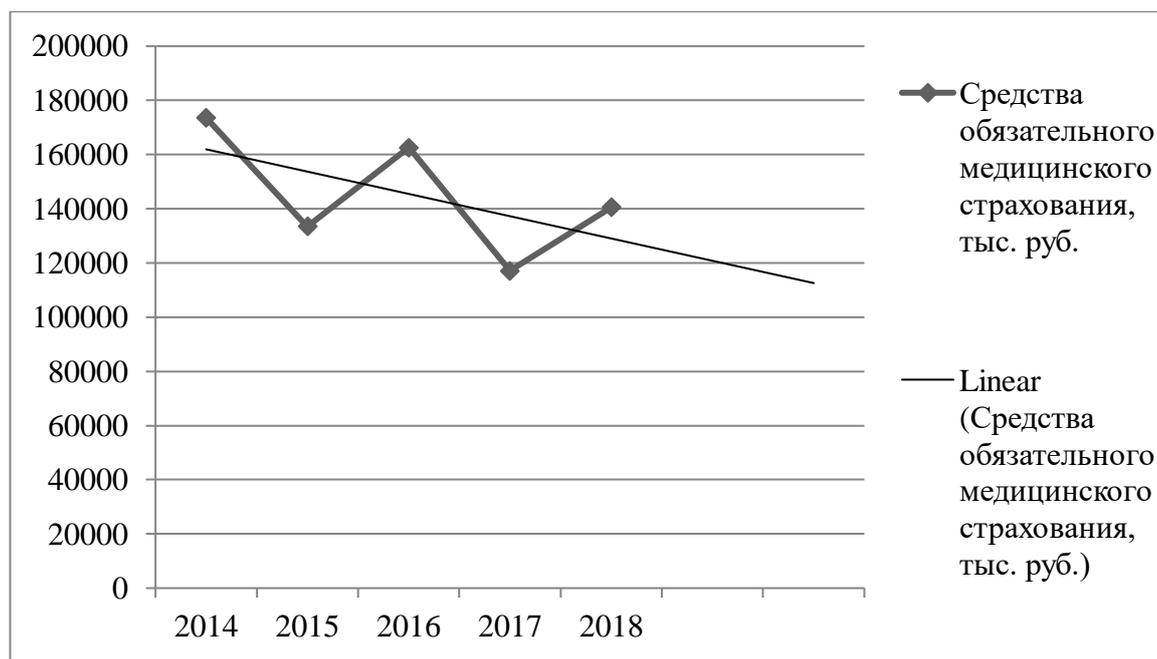


Рисунок 2.8. - Динамика и тренд финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2014-2018 гг. посредством средств обязательного медицинского страхования.

Финансирование за счет средств обязательного медицинского страхования имеет нисходящий тренд, и к 2018 году по сравнению с 2014 годом произошло сокращение на 18%. Учитывая, что Фонд обязательного медицинского страхования осуществляет перечисление средств учреждению на основании отчета об оказанных бесплатных медицинских услугах населению, можно сделать вывод о снижении потока пациентов, которое по данным статистики связано не со снижением количества пациентов, а со снижением количества посещений на территории Тюменского региона.

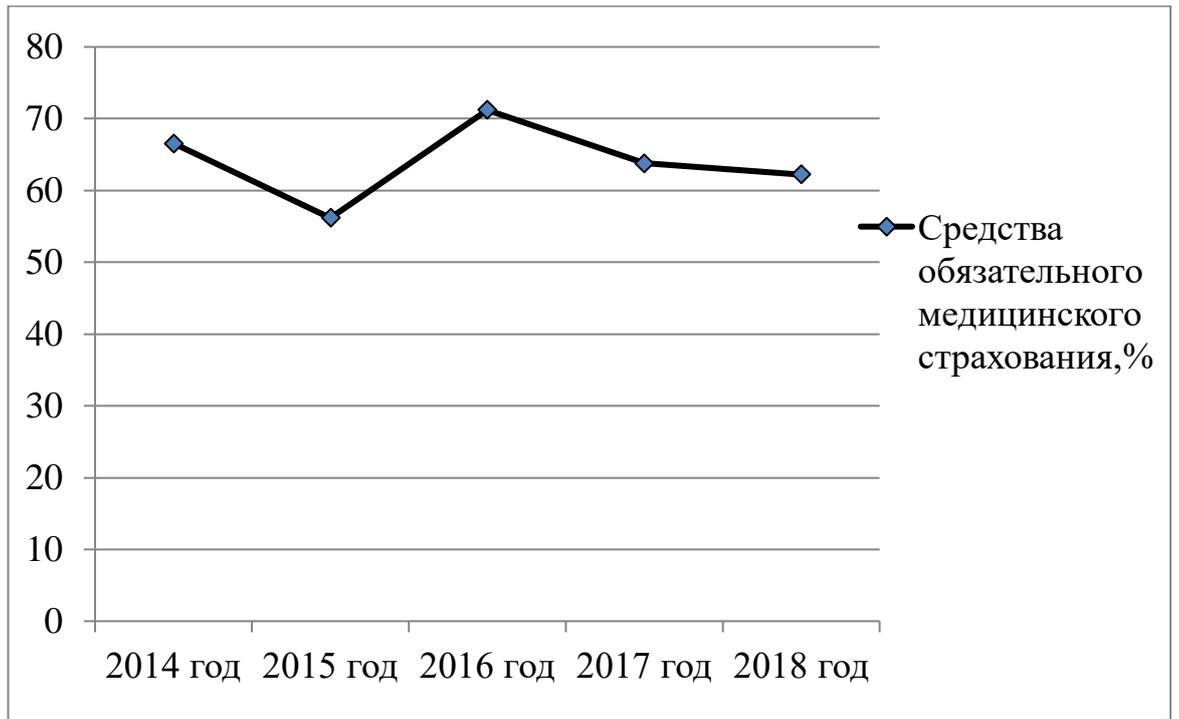


Рисунок 2.9. - Динамика доли финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2014-2018 гг. посредством средств обязательного медицинского страхования.

Однако доля средств обязательного медицинского страхования в бюджете учреждения на протяжении всего периода исследования не претерпевала значительных изменений и составила в среднем 64%, со средним отклонением в 3%.

На рисунке 2.10. изображена динамика собственных доходов ГАУ ТО «КДЦ «Эндос» за период с 2014 года по 2018 год. На протяжении всего периода наблюдается сокращение дохода от предпринимательской деятельности учреждения, соответственно тренд – нисходящий. В 2018 году по сравнению с 2014 годом произошло сокращение дохода на 45%, что в абсолютном значении составляет практически 37 миллионов рублей.

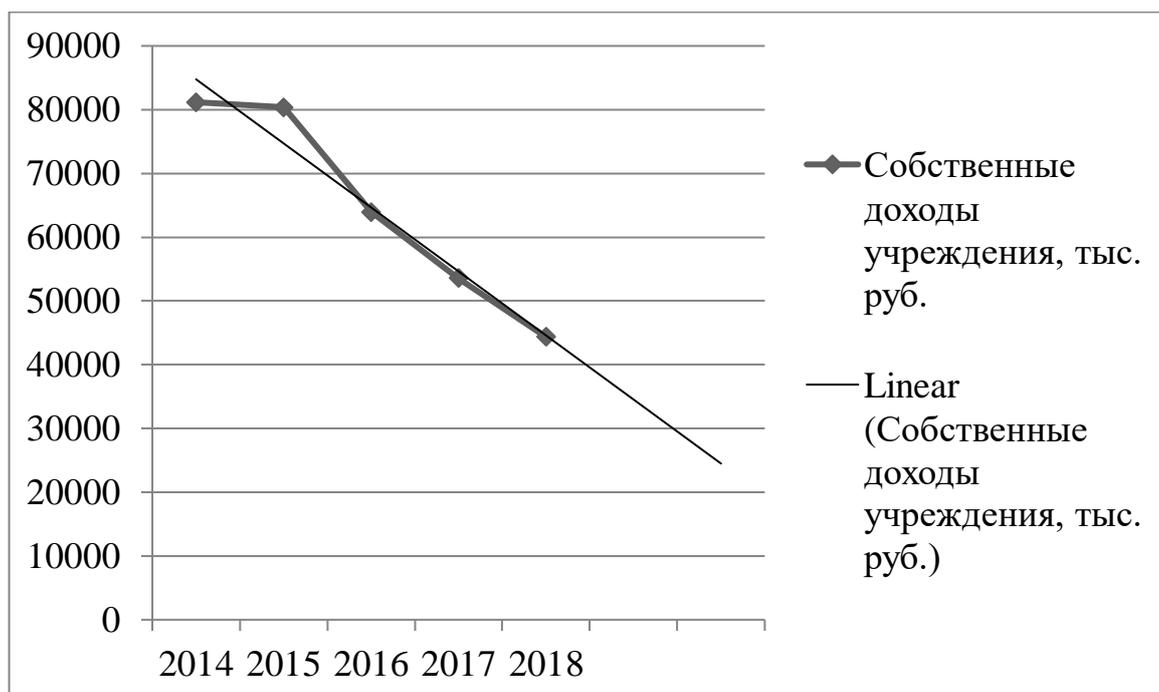


Рисунок 2.10. - Динамика и тренд финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2014-2018 гг. посредством собственных доходов учреждения.

Прежде всего, такой сильный спад можно связать с платежеспособностью населения. Уровень реальных доходов населения на протяжении всех 5 лет с 2014 по 2018 гг. падал.

В таблице 2.3. представлены реальные доходы населения относительно 2013 года.

Таблица 2.3

Реальные доходы населения в % к 2013 году.

Год	Реальные доходы населения в % к 2013 году
2014	-0,7
2015	-3,9
2016	-9,7
2017	-11,4
2018	-11,6

Источник: составлено автором по [21]

Для оценки зависимости параметра реальных доходов населения и средств, заработанных учреждением от оказания платных услуг населению, был рассчитан показатель корреляции. Коэффициент корреляции между данными параметрами равен 0,932773, что говорит о наличии сильной прямой зависимости между данными величинами.

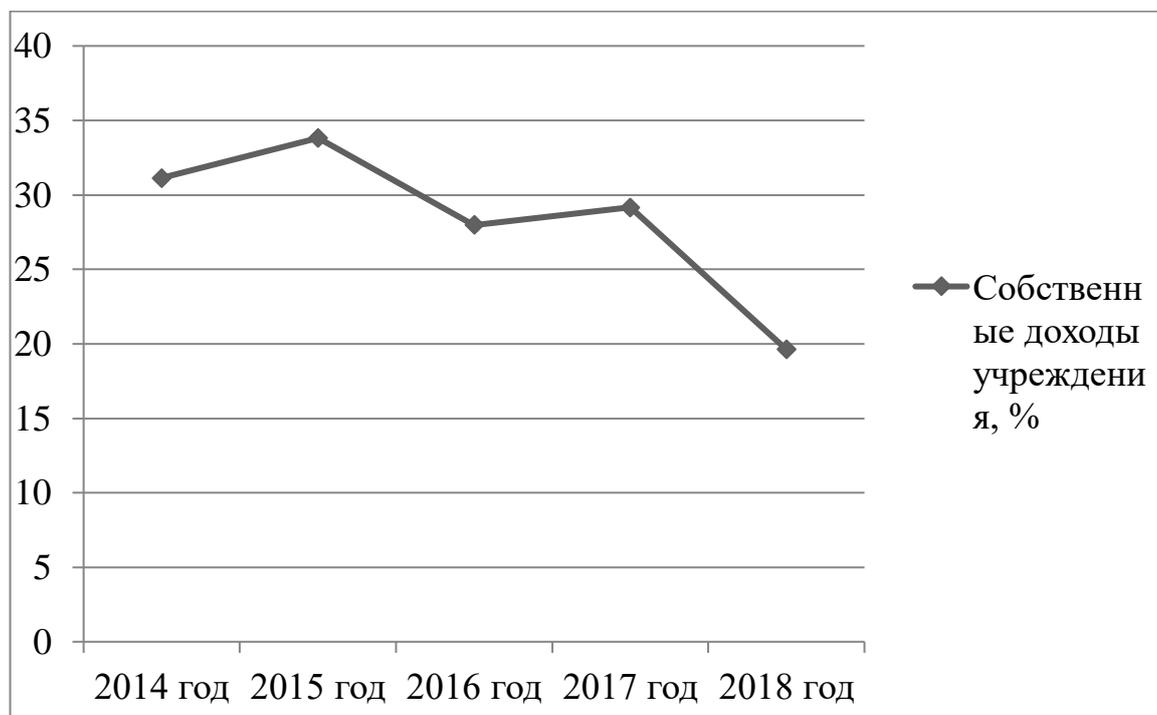


Рисунок 2.11. - Динамика доли финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2014-2018гг. посредством собственных доходов учреждения.



Рисунок 2.12. - Динамика финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» в 2014-2018гг.

Также следует отметить, что сократился не только абсолютный показатель дохода от оказания платных услуг, но и его доля в общем бюджете учреждения. Так, за исследуемый период доля сократилась на 11,5%.

Таким образом, у всех трех источников финансирования учреждения на протяжении 5 лет наблюдались изменения в финансировании. Если говорить об общем объеме финансирования учреждения, то за указанный период произошло сокращение на 34,8 миллиона рублей, что в относительном выражении составляет 13%. Более наглядно общий объем финансирования представлен на рисунке 2.2.6.

С 2014 по 2017 год, доходы учреждения сокращались, но в 2018 году произошел рост, который был связан с выделением субсидии на иные цели в объеме превышающем все прошлые периоды. Однако данная поддержка из регионального бюджета не позволила достичь уровня финансирования на начало исследуемого периода, то есть на 2014 год.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

3.1. Выявление недостатков сложившейся системы финансирования некоммерческих организаций здравоохранения

На современном этапе в финансировании некоммерческих организаций происходят значительные изменения, начало которым положило учреждение такой формы некоммерческих организаций как автономные учреждения, которые подразумевают частичное государственное (бюджетное) финансирование, а также частичное финансирование за счет средств от предпринимательской (коммерческой) деятельности такого учреждения. Существуют различные источники финансирования: от государственных субсидий до благотворительных пожертвований, каждый из которых имеет свою собственную специфику и возможную сферу применения. В этом заключается основная проблема финансирования некоммерческих организаций.

Система здравоохранения своей основной целью призвана организовать и обеспечить доступное медицинское обслуживание населения. Финансирование данной отрасли является важной частью для принятия мер политического, экономического, социального, правового, научного, медицинского, санитарно - гигиенического, противоэпидемического и культурного характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае ухудшения здоровья.

В период перехода к рыночной экономике поиск эффективных механизмов для улучшения деятельности службы охраны здоровья населения привел к замене централизованного сметно-затратного финансирования медицинских учреждений оплатой фактически произведенной по договору работы и формированию конкурентной среды. Характеристика систем

финансирования здравоохранения может быть дана с точки зрения источника формирования средств и с точки зрения взаимодействия медицинских организаций между собой.

В соответствии с Концепцией развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 г. и Перечнем поручений Президента РФ по вопросам развития российского здравоохранения одним из приоритетов государственной политики в этой области является сохранение и укрепление здоровья населения на основе формирования здорового образа жизни и повышения доступности и качества медицинской помощи.

Для реализации целей, определенных Концепцией, были намечены поэтапные мероприятия модернизации системы здравоохранения.

На первом этапе реформы здравоохранения стратегической целью является переход на преимущественно одноканальную модель финансирования медицинской помощи через систему обязательного медицинского страхования и внедрение подушевого принципа оплаты медицинской помощи.

До 2011 года медицинские учреждения финансировались преимущественно по смешенной модели и основными источниками финансирования были: федеральный бюджет, региональные и муниципальные бюджеты, средства ОМС, добровольное медицинское страхование и личные деньги граждан. Также медицинские учреждения могли получать финансирование по разнообразным «целевым программам». Например, дополнительные средства из бюджета могли выделяться на ремонт и модернизацию оборудования, или на постройку нового корпуса.

С вступлением в силу с 2011 года Федерального закона Российской Федерации от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», принципиально изменился принцип обязательного медицинского страхования граждан и был взят государственный курс на одноканальное финансирование.

Переход к преимущественно одноканальной форме финансирования здравоохранения предполагает, что основная часть средств будет направляться

из системы обязательного медицинского страхования (ОМС), через Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС), при этом оплата медицинской помощи будет осуществляться по конечному результату на основе комплексных показателей объема и качества оказанных услуг.

Распределение денежных потоков в здравоохранении при преимущественно одноканальном финансировании наглядно приведено на

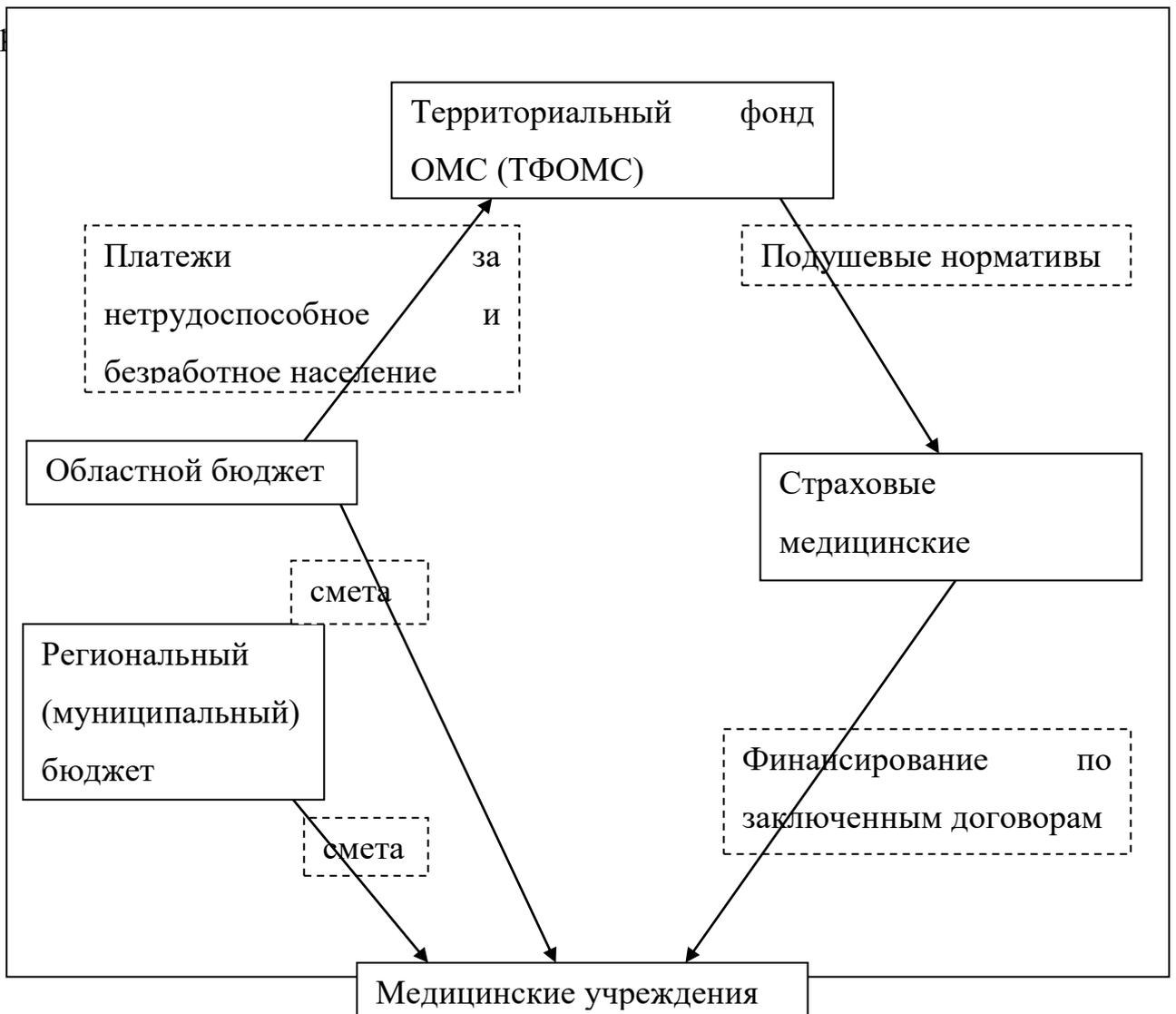


Рисунок 3.1. – Финансовые потоки при преимущественно одноканальном финансировании в здравоохранении.

Что дает новый метод одноканального финансирования? Создатели системы считают положительным моментом то, что хозяйственные траты теперь будут включаться в тариф на оказание медпомощи. Это значит, что реальные доходы больницы будут зависеть исключительно от количества и

качества оказанных ею услуг. То есть она будет заинтересована принимать больше пациентов. Еще один посыл – новые финансовые тарифы сделают систему ОМС привлекательной для частных лечебных учреждений, что повысит конкуренцию за пациента между государственными и коммерческими лечебными учреждениями.

Цели перехода на одноканальное финансирование – повышение эффективности и прозрачности использования финансовых средств в сфере здравоохранения, обеспечение государственных гарантий бесплатного оказания своевременной и качественной медицинской помощи всем гражданам независимо от места жительства. Важно оценить все преимущества и недостатки данной системы финансирования, которые представлены в таблице 3.1.

Таблица 3.1.

Достоинства и недостатки одноканальной системы финансирования учреждений здравоохранения

Достоинства	Недостатки
Финансирование по результатам деятельности	Тариф за услуги не включает средства на модернизацию оборудования
Возможность размещения государственного задания во всех типах медицинских учреждений	Жесткая система страхования, которая не имеет возможности подстраиваться под экономические изменения в стране
Большая свобода в расходовании полученных средств	Тарифы могут не соответствовать реально понесенным затратам
Контроль качества оказанных медицинских услуг со стороны страховых компаний	Большая ответственность руководителя учреждения не только за качество оказанных услуг, но и за расходование средств
Возможность учета финансирования по классам болезней	

Источник: составлено автором

Если говорить о преимуществах одноканального финансирования, то можно выделить следующие положительные моменты в системе. Во-первых, финансирование учреждения по смете заменяется финансированием за непосредственные результаты деятельности (за объемы оказанных услуг). Увязка объемов финансирования с объемами оказанных медицинских услуг – основа для экономической заинтересованности в качественном лечении пациентов: в сокращении числа необоснованных приемов и консультаций, длительных сроков госпитализации, в применении стационарозамещающих технологий, современных медицинских и управленческих подходов.

Во-вторых, появляется возможность размещения государственного (муниципального) заказа в любых учреждениях здравоохранения (муниципальных и государственных) для решения проблем межрайонных центров или медицинских округов, независимо от территориального расположения учреждений.

В-третьих, руководителю дается большая свобода в расходовании средств, но одновременно появляется большая ответственность, а значит, появляется мотивация для сокращения неэффективных и нерациональных расходов.

В-четвертых, контроль качества со стороны страховых организаций приобретает действенные формы, так как контролируются все аспекты, влияющие на качество.

В-пятых, появляется возможность точного учета финансирования в разрезе конкретных классов болезней и отдельных диагнозов.

Говоря о преимуществах модели одноканального финансирования нельзя не отметить и ряд очевидных слабых мест системы. Например, невозможность развития технологий медпомощи. Так как тариф не содержит в себе средства на приобретение, например, дорогостоящего и высокотехнологичного оборудования. Модернизация здравоохранения, которая проводилась

централизованно по всей стране закончилась в 2013 году и денег на дальнейшую модернизацию тарифа также не содержит.

Можно выделить ряд причин, которые в настоящее время показывают, что модель одноканального финансирования не идеальна. Во-первых, модель страхования крайне негибкая – если возникает какой-либо экономический кризис и денег в экономике страны внезапно перестает хватать, то для пополнения опустевшего кошелька на цели здравоохранения в бюджетной модели правительство может применить целую палитру решений: дополнительные вливания, целевые, временные, региональные, за счет кредитов, перераспределения государственных расходов и прочее. Со страховой моделью так просто вопрос решить не получится, она достаточно тяжеловесна – сначала придется менять регулирующее законодательство, затем вливать деньги, которые пойдут по всем этапам, а вовсе не сразу в ЛПУ. Второе слабое место системы — это отсутствие собственно системы. Нет связи между ее структурными элементами – вопросы взаимодействия между теми, кто разрабатывает тарифы, устанавливает стандарты, обновляет клинические рекомендации почти не проглядываются, вся цепочка принятия решений непрозрачна, и как следствие, тариф по сути не имеет никакого отношения к реальным расходам на оказание помощи.

В развитых странах, независимо от модели финансирования, мониторинг реальной ситуации в ЛПУ ведется непрерывно, тарифы, стандарты обновляются по мере необходимости, есть четкая структура, которая несет ответственность за этот мониторинг и соответствие бумаг реальности. У нас же пока никто не мониторит реальные расходы ЛПУ, никто за это не отвечает, не с кого спросить за само содержание тарифа. Наши ЛПУ всегда оказывают помощь «из имеющихся ограничений», а не «по клинической необходимости».

Таким образом, можно сделать вывод, что сама идея одноканального финансирования теоретически и по своей идеологии имеет преимущества перед смешанной системой, но в силу несовершенства бюджетного законодательства в решении ряда вопросов, которые возникают при переходе на одноканальное

финансирование, в настоящее время затруднено. Возникает немало споров об эффективности такого метода финансирования учреждений здравоохранения.

Особое положение НКО в рыночной экономике, рост численности, появление многочисленных организационно-правовых форм, перспективы упрочнения в российской экономике привлекают внимание к финансовой стороне их деятельности. Недооценка анализа формирования и использования финансовых ресурсов НКО, а во многом и забвение экономической природы их деятельности приводит к финансовой нестабильности организаций «третьего сектора», учащению случаев ликвидации или банкротства и, следовательно, снижению объема предоставления общественных благ. Необходимо отметить, что кризисные процессы, характерные для современной российской экономики, в свою очередь, заставили многие некоммерческие организации более внимательно относиться к финансовой стороне своей деятельности. Постепенно составление финансовых планов возводится НКО в норму, оперативное управление финансовыми ресурсами становится более продуманным, а финансовый контроль осуществляется многочисленными субъектами – и органами государственной власти, и органами местного самоуправления, и донорами. Разрешение заниматься деятельностью, приносящей доходы, еще более усилило внимание к ее финансовой составляющей. Все это обострило имеющиеся проблемы в финансовом механизме НКО и породило новые. Таким образом, выделяются такие наиболее значимые проблемы для некоммерческой организации как:

- 1) поиск устойчивых источников финансирования и получение такого объема, который обеспечит необходимое для общества количество общественных благ;
- 2) выбор оптимального для определенной организационно правовой формы НКО источника финансирования основной уставной деятельности, при этом, возможность выбора источника финансирования для НКО очень условна, так как она в значительной мере зависит от организационно-правовой формы;

- 3) недофинансирование модернизации оборудования и внедрения технологических новшеств;
- 4) несоответствие установленных тарифов по оказанию медицинской помощи реально понесенным расходам учреждения.

На примере ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» наблюдаются некоторые из перечисленных недостатков, это в первую очередь недостаток финансового обеспечения для закупки основных средств и определенность организационно-правовой формой источников его финансирования.

3.2. Разработка предложений по развитию действующей практики финансирования некоммерческих организаций в Российской Федерации

Прежде всего, следует отметить, что основная проблема медицинских учреждений на сегодняшний день – это устаревание основных фондов. Требуется не только модернизация имеющихся аппаратов, но и их полная замена на новейшие технологические разработки, в связи с тем, что устаревшие морально и технические объекты основных средств не позволяют оказывать населению услуги на более высоком уровне. Как правило, старое оборудование дает гораздо менее точные результаты исследований, на которые в свою очередь вынуждены опираться квалифицированные специалисты при постановке диагнозов и назначении лечения.

Логично, что государственное субсидирование не способно в полной мере охватить все учреждения страны, ведь объемы государственной поддержки здравоохранения в текущем году составили лишь 3,3 % бюджета, хоть и в 2019 году по сравнению с 2018 годом увеличились на 246 миллиардов рублей.

Поэтому для реализации данных мер у ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» остается лишь два возможных источника финансирования: это средства ОМС и собственные доходы учреждения.

Как говорилось ранее, тарифы, по которым выделяются средства обязательного медицинского страхования, содержат в себе лишь небольшую

долю расходов на создание технической базы учреждения, а именно расходы на создание объектов основных средств стоимостью до ста тысяч рублей. Но, как известно, современное медицинское оборудование так необходимое всем учреждениям имеет гораздо большую стоимость.

Поэтому одним из вариантов улучшения данной ситуации будет включение в существующий тариф по ОМС доли расходов на приобретение более дорогостоящего медицинского оборудования, которое в свою очередь может быть представлено в виде перечня наиболее важных и необходимых для учреждений здравоохранения.

Также имеется такая особенность как тарификация по регионам, то есть тарифные соглашения с территориальными фондами обязательного медицинского страхования составляются индивидуально для каждого региона, и стоимость конкретных услуг в различных регионах может быть значительно завышена или наоборот занижена.

Так, ярким примером служит первичный прием терапевта в Санкт-Петербурге, согласно тарифу ОМС он в 3,5 раза выше, чем в Москве. На основании этих данных были сделаны выводы о качестве оказываемой медицинской помощи в регионах.

Размер тарифов в каждом регионе определяет специально формируемая комиссия по разработке территориальной программы ОМС. Поэтому отдельно взятый размер тарифов вне связи с территориальной программой не является показателем доступности медицинской помощи

Тарифы на оказание медицинских услуг формируются исходя из структуры заболеваемости в каждом отдельном регионе нагрузки на врачей. Эти факторы учитываются при определении величины тарифов. Таким образом, тарифы не могут быть одинаковыми и устанавливаются регионами, по-разному исходя из их локальных особенностей в каждом субъекте, однако, такая критическая разница носит в себе проблему для регионов, которую необходимо принимать во внимание, и решение ее возможно только через прямое участие законодателей при нормативно-правовом регулировании

тарификации, которое необходимо сделать более прозрачным и контролировать централизованно, а не внутри каждого отдельного субъекта, как сложилось на данный момент.

Сложившаяся экономическая ситуация оставляет единственный возможный источник профинансировать приобретение высокотехнологичного оборудования – собственные доходы учреждения от оказания платных услуг.

Как показал анализ деятельности ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» за период с 2014 по 2018 года средства по данному источнику финансирования на протяжении всех пяти лет сокращались, что позволяет сделать вывод о том, что с одной стороны на это повлияла платежеспособность населения, которую подтверждает высокий коэффициент корреляции этих показателей, но как и любая другая организация учреждение становится участником рыночных отношений при оказании платных услуг, и это может говорить о неэффективной маркетинговой и управленческой политике учреждения, а также недостаточном по мнению клиентов качестве оказываемых услуг. Также одним из рычагов воздействия на спрос является ценовая политика учреждения. Поэтому в части собственных средств учреждения могут быть даны следующие рекомендации:

- 1) Пересмотр ценовой политики учреждения по платным услугам,
- 2) Расширение сотрудничества с прочими клиническими учреждениями города в рамках направления пациентов на дообследование и диагностику в ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос»
- 3) Улучшение качества оказываемых услуг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной магистерской диссертации были рассмотрены основные теоретические и практические аспекты финансирования некоммерческих организаций в России в условиях деятельности ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» и за рубежом.

В ходе исследования были поставлены и решены следующие задачи:

1) Была рассмотрена сущность некоммерческих организаций, а также их формы и виды. Главной отличительной особенностью некоммерческих организаций является их цель создания, а именно предоставление общественных благ, а не извлечение прибыли. Наиболее распространенными видами таких организаций в России являются бюджетные и автономные учреждения. Особенности некоммерческих организаций определяются спецификой их деятельности, а также организационно-правовой формой каждой конкретной некоммерческой организации.

2) Рассмотрены законодательные аспекты финансирования некоммерческих организаций, а также различные источники финансирования. Так, по законодательству перечень источников финансирования является не закрытым, но на самом деле выбор этих источников вносит формальный

характер и жестко регламентируется организационно-правовой формой учреждения. Прежде всего, используются такие источники финансирования как субсидии на выполнение государственного задания, а также собственные доходы учреждения, в случае, если такая деятельность возможна.

3) Был проведен анализ финансирования ГАУЗ ТО «КДЦ «Эндос» за последние пять лет. Источниками финансирования учреждения являются субсидии из бюджета Тюменской области на иные цели, средства обязательного медицинского страхования и собственные доходы учреждения. По результатам анализа финансовое обеспечение учреждения на протяжении всего исследуемого периода ухудшалось, так собственные доходы учреждения сократились практически в 2 раза, а средства полученные от ТФОМС сократились на 18%. В 2018 году было выделено больше средств из бюджета региона, чем за весь исследуемый период на закупку материальных запасов. Наибольшую долю составляют средства ОМС, а наименьшую субсидии на иные цели.

4) Изучены системы финансирования некоммерческих организаций за рубежом. Следует отметить важное отличие в направлении государственной политики финансирования НКО в России и в зарубежных странах. В целом финансирование НКО в РФ стремится к расширению доступных источников финансирования для всех сфер деятельности НКО посредством снятия ограничительных мер на оказание платных услуг. К плюсам такой трансформации можно отнести большую свободу в распоряжении имуществом НКО, а также возможность ведения предпринимательской деятельности наравне с некоммерческой. Основным негативным проявлением данной тенденции является сокращение финансирования из государственного бюджета, что может оказывать влияние на качество оказываемых услуг. Мнение зарубежных авторов по данному вопросу однозначно: государственное финансирование должно иметь ведущую долю в финансировании третьего сектора экономики.

5) Были выявлены такие недостатки действующей практики

финансирования некоммерческих учреждений здравоохранения, как затруднение в поиске и выборе оптимального источника финансирования, недостаточное финансирование целей обновления основных фондов, а также несоответствие тарифов ОМС реальной стоимости оказанных услуг.

б) В работе были предложены следующие меры по решению проблем: включение в существующий тариф по ОМС доли расходов на приобретение более дорогостоящего медицинского оборудования, прямое участие законодателей при нормативно-правовом регулировании тарификации, централизация контролирующих процессов, а также меры по увеличению собственных доходов учреждения.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что финансирование некоммерческих учреждений имеет много особенностей связанных как организационно-правовой формой учреждений так и со спецификой деятельности каждого отдельного учреждения. Исследования показали, что система финансирования в России находится в постоянном развитии и расширяет возможности некоммерческих организаций для получения финансового обеспечения.

Таким образом, поставленные на начальном этапе исследования задачи решены, цель магистерской диссертации достигнута.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Багаутдинова Н.Г., Гайзатуллина Л.Р. Реализация внешнего государственного финансового контроля использования средств образовательными организациями Республики Татарстан, журнал: Горизонты экономики , 3(36), 2017, стр. 21-24.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст] // [Электронный ресурс]. URL :http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения 21.05.2019).
3. Гинзбург М.Ю., Хансуварова Е.А., Яшин К.С. Совершенствование методики оценки денежного потока для государственных бюджетных учреждений здравоохранения, журнал: Известия Уральского государственного экономического университета, 3(59), 2015, стр. 145-159.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации [Текст] //

- [Электронный ресурс]. URL :http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения 21.05.2019).
5. Дадашев А.З., Мешкова Д.А. Финансовое обеспечение деятельности учреждений социальной сферы в новых условиях хозяйствования, журнал: Вестник академии, 4, 2015, стр. 138-143.
 6. Кузнецова А.М. Перспективы развития одноканальной системы финансирования здравоохранения в российской федерации на основе страховых принципов обязательного медицинского страхования, журнал: Вестник белгородского университета кооперации, экономики и права, 4 (60), 2016, стр. 276-283.
 7. Михеева А.С., Лубсанова Н.Б., Балдаева А.О. Проблемы финансирования научных исследований в россии и анализ зарубежного опыта, журнал: Бизнес. Образование. Право, 2(43),2018, стр. 43-47.
 8. Налоговый кодекс Российской Федерации [Текст] // [Электронный ресурс]. URL :http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения 21.05.2019).
 9. Об автономных учреждениях [Текст] :федер. закон от 03.11.2016 г. № 174-ФЗ // [Электронный ресурс]. URL :http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63635/ (дата обращения 21.05.2017).
 10. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации [Текст] :федер. закон от 21.11.2011 г. (в ред. 03.04.2017 г.) № 323-ФЗ // [Электронный ресурс]. URL :http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/ (дата обращения 10.05.2019).
 11. О некоммерческих организациях [Текст] :федер. закон от 02.01.1996 г. № 7-ФЗ // [Электронный ресурс]. URL :http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/(дата обращения 30.05.2019).

12. Орлова Е.П. Проблемы развития некоммерческих организаций, журнал: известия тульского государственного университета. Экономические и юридические науки , 4-1, 2016, стр. 263-267.
13. Перфилова О.В. Экономическое содержание и основы применения модели одноканального финансирования учреждений здравоохранения Российской Федерации, журнал: Инновационное развитие экономики , 6(30), 2015, стр. 87-89.
14. Петров А.Н. Международный опыт контроля целевого финансирования организаций третьего сектора экономики, журнал: Вестник академии, 1, 2015, стр. 169-179.
15. Сарычева М.А., Титова Н.Ю., Полещук Т.А. Анализ финансирования деятельности бюджетных учреждений, журнал: Азимут научных исследований: экономика и управление, Том: 7, Номер: 2 (23) , 2018, Стр. 285-288.
16. Соколов Е.В., Самойлов Д.И. Экономико-математическая модель управления платными медицинскими услугами поликлинических объединений, журнал: Вестник академии, 2, 2015, стр. 26-33.
17. Byoungjoo Kim, Namgi Park, Lessons learned from financing universal higher education in Korea, International Journal of Educational Development, Volume 58, 2018, Pages 128-136, ISSN 0738-0593
18. Ulrich Teichler. Recent changes of financing higher education in Germany and their intended and unintended consequences, International Journal of Educational Development, Volume 58, 2018, Pages 37-46, ISSN 0738-0593
19. W. James Jacob, Stewart E. Sutin, IJED Special Issue Editorial: Global Trends in Higher Education Financing, International Journal of Educational Development, Volume 58, 2018, Pages 1-4, ISSN 0738-0593
20. Электронный ресурс: <https://bus.gov.ru/pub/info-card/240851> (дата обращения: 12.05.2019г.)

21. Электронный ресурс: <http://www.gks.ru/> (дата обращения:
15.05.2019г.)