Козлов Евгений Александрович. Формирование и использование финансовых ресурсов некоммерческих организаций в условиях бюджетной реформы : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Козлов Евгений Александрович; [Место защиты: Финансовая акад. при Правительстве РФ].- Москва, 2009.- 192 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/3788

**Введение к работе**

**Актуальность**темы **исследования.**Основными целями проводимой бюджетной реформы в Российской Федерации являются обеспечение эффективного использования бюджетных средств и повышение качества управления государственными и муниципальными финансами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Достижение указанных целей требует совершенствования механизма финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг, оказываемых некоммерческими организациями. Задачи, решаемые в процессе реформы, можно разделить на две группы: носящие содержательный и организационный характер.

К первым можно отнести задачи по разработке методологии планирования расходов бюджетов на финансовую поддержку некоммерческих организаций, введение новых инструментов финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг с учетом необходимости формирования государственного (муниципального) задания, определение эффективности расходов на предоставление субсидий негосударственным некоммерческим организациям и др. Реализация положений реформы невозможна без решения задач организационного характера, к которым можно отнести совершенствование существующих и введение новых организационно-правовых форм некоммерческих организаций, уточнение их правоспособности, внесение изменений в действующую нормативно-правовую базу и разработку новых правовых актов, уточнение порядка доведения средств бюджета до получателей, выработка критериев обоснованности преобразования бюджетных учреждений **в**автономные и др.

Формирование и использование финансовых ресурсов некоммерческих организаций в условиях бюджетной реформы сопровождается рядом проблем: объективный недостаток финансовых ресурсов, необходимых для исполнения возложенных функций и (или) оказания государственных (муниципальных) услуг; отсутствие механизма предоставления средств во взаимоувязке с оценкой качества оказываемых услуг; необходимость учета специфики деятельности организаций при выборе форм предоставления бюджетных средств. Решение данных проблем сопровождается отсутствием непротиворечивой и комплексной нормативно-правовой базы, регулирующей процессы формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций.

Проведение бюджетной реформы на региональном уровне имеет свои особенности. Они выражаются в том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, используя предоставленные Российской Федерацией инструменты и правовую базу в части финансового обеспечения оказания государственных услуг, вправе в пределах своей компетенции применять свои методы формирования государственного задания на оказание

государственных услуг, разрабатывать свой порядок составления, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений, устанавливать критерии вьщеления субсидий из региональных бюджетов на поддержку некоммерческих организаций, определять критерии перевода учреждений в иную организационно-правовую форму. Таким образом, субъекты Российской Федерации для обеспечения эффективности расходов своих бюджетов на оказание государственных услуг и повышения их качества также должны решать задачи содержательного и организационного характера с учетом нормативной базы Российской Федерации и принципов лучшей практики. Так в городе Москве как субъекте Российской Федерации по состоянию на декабрь 2008 года количество некоммерческих организаций всех форм составило - 64181, что составляет 5,3% от общего количества организаций, зарегистрированных на данной территории, из них бюджетных учреждений (федеральных и региональных) -13902. Валовой региональный продукт города Москвы на 01.01.2008г. составил 5145,9 млрд. руб., из них расходы, осуществленные государственными учреждениями города Москвы при оказании государственных услуг, около 400,0 млрд. руб. или 7,8%'.

Принятые нормативные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не позволяют в полном объеме достичь целей, указанных в «Принципах реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г.» -основном документе, формулирующем цели реформирования бюджетного сектора экономики. Это связано с недостаточным массивом правовых актов, регламентирующих формирование и использование финансовых ресурсов государственных (муниципальных) некоммерческих организаций, неурегулированностью правоотношений в отдельных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Вышеуказанное подчеркивает необходимость разработки теоретических подходов к формированию и использованию финансовых ресурсов некоммерческих организаций, анализа накопленной практики ведения финансовой деятельности некоммерческих организаций и выработки предложений по ее совершенствованию и подтверждает актуальность проводимого научного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Изучение литературы по теме исследования указывает на значительное преобладание работ иностранных ученых. Проблемам функционирования некоммерческих организаций посвящены работы таких авторов, как М. Дженсена, Р. Г. Коуза, Е. Фама, Л. Саламона, Г. Хансмана. Различные аспекты формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций исследованы в работах российских авторов: Г.В.Антонова, М.Л. Макальской, Е.В. Маркиной, Н.А. Пирожковой, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, Л.И. Якобсона и других ученых. По вопро-

1 Московский статистический ежегодник. 2008: стат.сб./ Мосгорстат. М., 2008

сам совершенствования отдельных процессов финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений ведутся научные разработки Института экономики переходного периода, Центра фискальной политики и Института экономики города.

В современной отечественной периодике отдельным вопросам организации механизма формирования и использования финансовых ресурсов государственных (муниципальных) учреждений посвящены работы Т.В. Абанкиной, В.В. Климанова, М.А. Клишиной, отраслевой анализ состава финансовых ресурсов бюджетных учреждений **и**взаимосвязь с реализацией целей проводимой бюджетной реформы отражены в работах A.M. Лаврова, СЮ. Орловой, Е.Л. Шековой, А.А. Шлихтера и других.

Анализ работ указанных авторов показал, что наряду с достаточно глубокой проработанностью проблемы, имеют место дискуссиошюсть, а в отдельных случаях - противоречивость при описании механизмов формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций и различных организационно-правовых форм.

В то же время специальных работ, посвященных комплексному исследованию механизмов формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций и выявлению путей их совершенствования, не проводилось, что предопределило цели и задачи диссертации.

**Целью диссертационного исследования**является решение научной задачи совершенствования формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций с целью повышения эффективности их финансового обеспечения и улучшения качества государственных (муниципальных) услуг.

**Для достижения цели исследования поставлены задачи:**

1. Изучить и охарактеризовать мировой опыт организации механизма мобилизации и расходования финансовых ресурсов некоммерческих организаций и его правового регулирования, а также возможность его адаптации в Российской Федерации.
2. Исследовать теоретические подходы к определению механизма формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций различных организационно-правовых форм, определить его особенности и дать рекомендации по совершенствованию.
3. Определить основные принципы и особенности правового регулирования процессов формирования **и**использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций в Российской Федерации, выявить основные проблемы и противоречия. Дать предложения по совершенствованию понятийного аппарата и нормативно-правовой базы Российской Федерации и субъекта Российской Федерации - города Москвы в части вышеуказанного механизма финансовой деятельности некоммерческих организаций.
4. Разработать методические подходы к формированию государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг некоммерческими организациями.
5. Дать предложения по совершенствованию механизма финансового обеспечения бюджетных и автономных учреждений, оценить его соответствие требованиям эффективного использования бюджетных средств и повышения качества государственных (муниципальных) услуг.
6. Разработать и научно обосновать предложения по совершенствованию механизма сметного финансирования бюджетных учреждений.

**Объектом**исследования являются некоммерческие организации в Российской Федерации.

**Предметом**исследования являются экономические отношения, возникающие в процессе формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций.

Исследование проведено в рамках специальностей Паспорта номенклатуры специальностей научных работников (экономические науки) Высшей аттестационной комиссии: 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит, п. *2Л.*«Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны».

**Методологическую и теоретическую основу исследования**составляют труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области государственных и муниципальных финансов и некоммерческих организаций, правовые акты Российской Федерации и города Москвы, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, аналитическая и отчетная информация Федерального казначейства, Федеральной службы государственной статистики, Департамента финансов города Москвы, научные и прикладные исследования научных институтов.

В работе использованы общенаучные методы финансового, экономического и сравнительного анализов, аналитический и системные подходы к объекту исследования. Для решения отдельных задач применялся метод экспертных оценок.

**Научная новизна**исследования заключается в разработке комплексных теоретических и методических положений по совершенствованию механизма формирования **и**использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций в условиях бюджетной реформы. Новыми являются следующие научные результаты:

1. Определены особенности механизма формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций различных организационно-правовых форм в сравнении с аналогичным механизмом коммерческих организаций. Специфика механизма диктует-

ся их положением в системе общественно-экономических отношений в ходе создания, распределения и использования валового внутреннего продукта. Установлено, что продуктом некоммерческой деятельности выступают услуги, носящие признаки экономического нематериального блага, направленного на удовлетворение духовных, интеллектуальных и иных социальных потребностей, обеспечение безопасной среды жизнедеятельности, которые имеют как общественную, так и индивидуальную форму потребления.

1. Выявлена и обоснована связь между видом создаваемых общественных благ, организационно-правовой формой хозяйствования некоммерческой организации и особенностями формирования и использования финансовых ресурсов, заключающаяся в зависимости состава финансовых ресурсов некоммерческих организаций от организационно-правовой формы функционирования организации и направлений уставной деятельности.
2. Сформулированы методические подходы к финансовому обеспечению оказания государственных (муниципальных) услуг с использованием государственного (муниципального) задания, в основе которых лежит разработка паспортов государственных (муниципальных) услуг и реестра данных услуг.
3. Разработана система критериев оценки целесообразности функционирования государственных (муниципальных) учреждений в форме автономных учреждений, учитывающая состав источников финансовых ресурсов данных организаций и другие экономико-социальные показатели. К ним относятся: уровень доходов от оказания платных услуг в общем объёме доходов и поступлений, возможности расширения спектра платных услуг, привлечения грантов и средств благотворителей и наличие реализуемых совместных проектов с субъектами хозяйствования в уставной деятельности.
4. Определен и научно обоснован комплекс мер по повышению эффективности финансового обеспечения бюджетных и автономных учреждений с целью рационального использования бюджетных средств и повышения качества государственных (муниципальных) услуг. В нем решены задачи содержательного характера (разработка методологии планирования расходов бюджетов, введение новых инструментов финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг с учетом необходимости формирования государственного (муниципального) задания, определение порядка эффективности произведенных расходов) и организационного характера (совершенствование существующих и введение новых организационно-правовых форм некоммерческих организаций, уточнение их правоспособности, внесение изменений в действующую нормативно-правовую базу и разработку новых правовых актов, уточнение порядка доведения средств бюджета до получателей, выработка критериев обоснованности преобразования бюджетных учреждений в автономные).

6. Сформулированы принципы формирования и использования финансовых ресурсов государственных (муниципальных) некоммерческих организаций, осуществляющих производство государственных (муниципальных) услуг: (а) соответствие заданию публично-правового образования на оказание государственных (муниципальных) услуг; (б) ограничение права некоммерческой организации на привлечение и использование дополнительных, помимо средств бюджетов соответствующих уровней, источников финансирования деятельности; (в) государственная (муниципальная) регламентация объема, направлений, порядка использования финансовых ресурсов, получаемых от оказания государственных (муниципальных) услуг; (г) государственный (муниципальный) контроль соответствия объема и качества государственных (муниципальных) услуг устанавливаемым требованиям, за целевым и эффективньш использованием финансовых средств; (д) субсидиарная ответственность публично-правового образования за вред (ущерб), причиненный государственной (муниципальной) некоммерческой организацией в ходе оказания государственных (муниципальных) услуг.

*Теоретическая и практическая значимость исследования.*Теоретическая значимость состоит в том, что основные выводы и положения диссертации развивают теоретико-методическую базу организации финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений и способствуют выработке современного подхода к эффективному и рациональному использованию средств бюджетов на оказание государственных (муниципальных) услуг на основе определения их методических принципов и процедур.

Отдельные положения и выводы, полученные при написании исследования, могут быть использованы высшими учебными заведениями в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансы», «Финансы организаций», «Бюджетное устройство и бюджетный процесс».

Практическая значимость диссертации состоит в возможности применения полученных результатов для совершенствования механизмов формирования и использования финансовых ресурсов государственных (муниципальных) учреждений. Результаты исследования могут быть внедрены при разработке проектов нормативных правовых актов публично-правовых образований, регулирующих финансовую деятельность государственных (муниципальных) учреждений.

Практическое значение имеют:

система критериев перевода бюджетных учреждений в автономные;

результаты анализа состава поступлений и направлений расходования средств федеральных бюджетных учреждений;

предложения по комплексному совершенствованию нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации для реализации целей бюджетной реформы в части формирования и использования финансовых ресурсов государственных учреждений.

*Апробация и внедрение результатов.*Материалы диссертации используются в практической деятельности Департамента финансов города Москвы. В частности, при подготовке проектов нормативных документов по разработке и утверждению государственного задания на предоставление государственных услуг использовались подходы к планированию расходов бюджета города Москвы на финансовое обеспечение государственного задания. Система критериев оценки бюджетных учреждений, подлежащих преобразованию в государственные автономные учреждения, разработанная в диссертации, апробирована специалистами Департамента финансов города Москвы при рассмотрении предложений отраслевых органов исполнительной власти по реформированию подведомственной сети бюджетных учреждений.

При модернизации аналитических модулей автоматизированной информационной системы «Управления бюджетным процессом Департамента финансов» (АИС УБП ДФ), проводимой в 2009 - 2010 годах, предполагается заложить предложенные автором принципы планирования расходов на финансирование государственного задания, выполняемого автономными учреждениями и другими некоммерческими организациями.

Отдельные теоретические положения и полученные практические результаты исследования использовались при чтении лекций и проведении семинарских занятий в ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» по учебным дисциплинам «Финансы», «Бюджетное устройство и бюджетный процесс».

Промежуточные результаты исследования были апробированы на конференции "Роль финансовой, банковской и валютной систем в инновационном развитии экономики", прошедшей в ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» 14 марта 2009 года.

Публикации. Результаты исследования изложены в 4 печатных работах общим объемом 2,27 печатных листа, в том числе 2 публикации общим объемом авторского текста 1,33 печатных листа в журналах, рецензируемых ВАК.

Структура диссертации обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования. Работа изложена на 186 страницах машинописного текста и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Включает 2 таблицы, 1 рисунок, 8 диаграмм, 5 схем и 3 приложения. Список использованной литературы содержит 151 наименование.