

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФГБОУ ВО «Уральский государственный педагогический университет»  
Институт физики, технологии и экономики  
Кафедра технологии и экономики

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
АВТОНОМНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА  
ПРИМЕРЕ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ВЗНОСОВ**

Выпускная квалификационная работа

Квалификационная работа  
допущена к защите  
Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_

дата

\_\_\_\_\_

подпись

Исполнитель:  
Сары Мария Степановна  
Обучающаяся Б-41 группы

\_\_\_\_\_

подпись

Руководитель ОПОП:

\_\_\_\_\_

Подпись

Научный руководитель:  
Чикова Ольга Анатольевна,  
Зав. кафедрой технологии и  
экономики, доктор физ.-мат. наук

\_\_\_\_\_

подпись

Екатеринбург 2016

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1.ОСОБЕННОСТИ АВТОНОМНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ .....	7
1.1. Особенности правового статуса автономных образовательных организаций..	7
1.2.Структура автономной организации .....	17
1.2.1 Учредитель автономной организации.....	17
1.2.2 Органы автономной организации.....	29
ГЛАВА 2. МОДЕЛИ, АЛГОРИТМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЗДАНИЕ ФОНДА ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА АВТОНОМНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ.....	39
2.1.Понятие и классификация благотворительности.....	39
2.2. Факторы развития благотворительной деятельности в России и их социальная эффективность.....	47
2.3. Алгоритм и модель формирования фонда целевого капитала автономной образовательной организации.....	50
ГЛАВА 3. МОДЕЛЬ КОММЕРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ.....	54
3.1. Характеристика порядка и условия внесения физическими и (или) юридическими лицами добровольных пожертвований и целевых взносов МАОУ лицей №110 им. Л.К. Гришиной.....	54
3.2. Содержание деятельности эндаумент фондов образовательных организаций и методические организации по повышению её эффективности.....	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	64
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	66

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Соглашение о сотрудничестве по созданию условий для воспитательно-образовательного процесса.....	70
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Договор пожертвования денежных средств Лицею на определенные цели .....	71
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Заявление пожертвования денежных средств.....	72

## Введение

Актуальность темы определяется тем, что благотворительные пожертвования как дополнительный источник ресурсного обеспечения имеют важное значение для содействия развития социальной сферы и помощи населению в достижении достойного качества жизни.

Система образования, как и вся социальная сфера, длительное время находилась на государственном обеспечении, часто недостаточном для покрытия текущих расходов и дальнейшего ее развития. Многочисленные изменения структуры организаций образования, проводимые в ходе реформ, привели к появлению новой организационно-правовой формы субъектов образовательной деятельности – автономных образовательных организаций, сочетающих в себе бюджетное обеспечение и известные экономические и управленческие свободы, что становится особенно актуальным в современных условиях.

Одной из особенностей функционирования автономной образовательной организации является создание целевого капитала, суть которого заключается в обеспечении долгосрочного и стабильного финансирования деятельности образовательного учреждения. Такой механизм формирует постоянный доход за счет благотворительной деятельности организаций, а значит, создает основу для устойчивого развития социальной сферы и особенно системы высшего образования, создавая условия для постепенного перехода на самообеспечение и изменение правовых основ функционирования учебных заведений.

Таким образом, вопрос развития и совершенствования благотворительной деятельности как дополнительного способа и источника формирования целевого капитала автономной образовательной организации является актуальным и нуждающимся в дополнительном научном исследовании.

Степень разработанности проблемы. Исследования благотворительной деятельности осуществляются на сегодняшний день в различных областях науки: истории, социологии, философии, культурологии, экономики. Следует отметить, что экономическая сущность феномена благотворительной деятельности изучается сравнительно недавно и не имеет достаточно глубокой проработки.

Теоретические основы благотворительной деятельности исследованы в трудах следующих ученых: Р. Апресяна, Дж. Бредли, В. Герье, М. Дмитриева, Е. Красноперова, А. Линденмайера, П. Лофарг, Д'Оссонвиль, Д. Рэнсел, Э. Мюнстерберг, Э. Фомина, Г. Шмоллер и др. Исследованию сущности и функций благотворительной деятельности свои работы посвятили такие авторы как Дж. Милль, В. Фомин, Е. Чикадзе. Генезис благотворительной деятельности представлен в трудах: Л. Бадя, П. Власова, А. Линденмайера, Е. Максимова, Г. Ульяновой, Е. Хорьковой, М. Ширяевой и др.

**Цель** заключается в научном исследовании благотворительной деятельности в российском обществе и ее использовании при формировании целевого капитала, обосновании необходимости его внедрения в деятельность автономной образовательной организации как механизма дополнительного ресурсного обеспечения.

**Для реализации поставленной цели исследования потребовались решения в работе следующих задач:**

1) Сформулировать понятие благотворительной услуги, с помощью которого конкретизировать понятие благотворительной деятельности, определить особенности свойств благотворительных услуг и разработать их классификацию.

2) Выявить и классифицировать факторы, влияющие на развитие благотворительной деятельности в России.

3) Проанализировать модель, алгоритм формирования и создания фонда целевого капитала автономной образовательной организации.

**Объектом исследования** являются автономные образовательные организации, участвующие в процессе осуществления благотворительной и коммерческой деятельности.

**Предметом исследования** являются организационно-экономические отношения, возникающие в процессе благотворительной и коммерческой деятельности в сфере образования.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых, монографии, материалы международных, всероссийских и региональных научно-практических конференций, особенностей создания и функционирования фондов целевого капитала некоммерческих организаций.

В работе использовались диалектические принципы, позволившие выявить основные характеристики исследуемых явлений и процессов, определить тенденции их развития и становления. В исследовании применялись общенаучные методы и приемы: историко-сравнительный анализ, научная абстракция, сравнительный анализ и синтез, метод отрицания и аналогий, системный подход, традиционные методы группировки, обобщения.

Информационную базу исследования составили законодательные и нормативные акты, другие регламентирующие акты и материалы в рассматриваемой области; статистические данные; материалы, опубликованные в периодической печати и помещенные в Интернете.

Работа включает введение, три главы, заключение, приложения, и список используемой литературы.

## **ГЛАВА 1. Особенности автономной образовательной организации**

### **1.1. Особенности правового статуса автономных образовательных организаций**

Согласно Федеральному закону автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Преимущества автономного учреждения с точки зрения самого учреждения относятся:

- получение бюджетного финансирования в форме субсидий;
- утрата статуса получателя бюджетных средств, а следовательно, отсутствие казначейского контроля за расходованием бюджетных ресурсов;
- возможность распоряжаться заработанными средствами (поступлениями от платных услуг) также без постоянного контроля со стороны учредителя, казначейства и финансового органа.

Возможности автономных организаций по распоряжению финансовыми средствами.

Автономная организация вправе получать банковские кредиты, открывать счета в коммерческих банках, получать дивиденды, приобретать акции. Таким образом, появляется больше возможностей для обновления оборудования, мебели, обеспечения своевременного текущего ремонта

помещений, повышения заработной платы сотрудникам и др. Как следствие, у автономной организации есть возможность для повышения качества оказания услуг и соответственно привлечения большего числа потребителей и получения больших сумм платежей за оказание платных услуг.

Доходы автономной организации остаются в его самостоятельном распоряжении, используются им для достижения целей, ради которых оно создано, не относятся к доходам бюджета. Заработанные автономным учреждением денежные средства и приобретенное за счет них имущество (здания, оборудование и др.) не могут быть переданы другим государственным (муниципальным) организациям.

Автономная организация вправе открывать расчетные и иные счета в кредитных организациях, включая валютные счета. В отличие от бюджетных учреждений, автономные учреждения не обязаны осуществлять все операции с безналичными денежными средствами через лицевые счета, открытые в федеральном казначействе, что будет способствовать значительному повышению мобильности финансовых потоков и тем самым позволит более оперативно решать неотложные финансовые вопросы.

В отличие от бюджетных, автономные организации вправе получать кредиты и займы у кредитных организаций и иных частных лиц. Автономная организация, с согласия своего учредителя, вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал коммерческих организаций. Расширена и возможность распоряжения этих учреждений своим имуществом.

#### Ограничения по распоряжению имуществом

Автономная организация без согласия учредителя не вправе распоряжаться только недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

## Бюджетное финансирование автономных организаций

Взамен существующего для бюджетных организаций бюджетно-сметного порядка финансирования для автономных организаций будет установлен особый порядок: учредитель дает автономному учреждению задание на оказание социально-значимых услуг (образовательных, научно-исследовательских и др.), которое обязательно для выполнения. Выполнение такого задания финансируется за счет бюджета в форме субсидий и субвенций.

С момента перехода в автономные организации есть льготный трехлетний срок, в течение которого финансирование за счет бюджета будет сохранено в том же объеме, что и у бюджетного учреждения.

## Управление автономной организацией

- Учредитель
- Руководитель автономной организации
- Наблюдательный совет
- Иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономной организации

## Функции наблюдательного совета

Наблюдательный совет утверждает проекты отчетов о деятельности автономной организации и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовую бухгалтерскую отчетность, предложения руководителя автономной организации о совершении крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, решает вопросы проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности и утверждения аудиторской организации. Эти решения наблюдательного совета обязательны для автономной организации. Наблюдательный совет принимает и другие решения, уже рекомендательного характера, которые являются авторитетным мнением независимого органа и

по смыслу закона должны учитываться при принятии окончательного решения, обладая «силой авторитета».

Кому выгоден переход в автономную организацию?

Тем, которые ведут самостоятельную работу в больших объемах. При этом они должны иметь существенные внебюджетные доходы за счет спроса на платные услуги, который в ближайшее время не сократится. Лучше организовать работу в новом статусе получится у бюджетных учреждений, приспособленных к самостоятельной рыночной деятельности и имеющих инициативное руководство и лояльный трудовой коллектив.

Какие сложности могут возникнуть у бюджетного учреждения при смене статуса?

Смена типа бюджетного учреждения на автономное требует изменения подходов к организации работы учреждения. При этом происходит отказ от освоения сметы в пользу зарабатывания финансовых ресурсов путем оказания качественных услуг в требуемых объемах.

Для того чтобы получить максимальное количество плюсов от приобретения нового статуса, автономной организации потребуется повернуться лицом к потребителю, заинтересовать его в получении (приобретении) услуг именно у этого учреждения, а не у какого-либо другого.

При этом учредитель также должен быть уверен в необходимости данного учреждения, в том, что его услуги нужны и важны потребителям и могут оплачиваться за счет бюджетных ассигнований.

Автономной организации также потребуется выстраивать взаимодействие с кредитными организациями, поставщиками работ и услуг, переходить на другую систему бухгалтерского учета, обеспечивать публичность информации о собственной деятельности, подвергаться ежегодному аудиту.

Существует и риск утраты гарантированного бюджетно-сметного финансирования, заключающийся в том, что государство, по сути, предлагает автономным учреждениям попробовать себя «в свободном плавании» в рыночных условиях, в конкурентной среде, при сохранении минимального финансирования «по заказу» на основе задания учредителя.

Этот риск смягчен уже упоминавшимся Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182, по которому федеральной автономной организации созданной путем изменения типа существующего федерального государственного учреждения, предоставляется в течение 3 лет с даты создания за счет средств федерального бюджета субсидия с целью выравнивания финансового обеспечения выполнения задания, сформированного учредителем в отношении этой федеральной автономной организации. В то же время необходимо отметить, что перечисленные сложности могут быть преодолены при условии заблаговременного продумывании путей и способов организации работы автономного учреждения, мотивации персонала, привлечения потребителей услуг.

### **Десять практических шагов по реализации перехода муниципального образовательного учреждения в статус автономной организации.**

1. Анализ ресурсов образовательного учреждения с точки зрения возможного перехода школы в иной статус.
  - Кадровые ресурсы
  - Материально-технические ресурсы.
  - Родительские ресурсы.
2. Работа по формированию попечительского или наблюдательного совета.
3. Работа со СМИ.

#### 4. Подготовка предложения о создании автономной организации.

Предложение о создании автономной организации путем изменения типа существующего муниципального учреждения должно содержать:

- обоснование создания такой организации, в том числе с точки зрения его ожидаемых социально-экономических последствий, доступности населению и качества предоставляемых им услуг.
- сведения об имуществе.
- расчет денежных средств, необходимых для исполнения всех полномочий, предусмотренных уставом автономной организации.

Предложение передается в соответствующий орган государственной власти или орган местного самоуправления для рассмотрения и принятия решения о создании автономной организации.

#### 5. Работа с депутатским корпусом.

Решение о создании автономной организации путем изменения типа муниципального учреждения принимается представительным органом муниципального образования.

#### 6. Работа с различными отделами администрации местного самоуправления.

Один из самых сложных вопросов при подготовке перехода школы в иной статус – вопрос финансирования нового учреждения (или организации). Финансирование той части деятельности, которая обеспечивает гарантии бесплатного образования, осуществляется из соответствующего бюджета в форме субвенции. Объем субвенции рассчитывается согласно региональным социально-финансовым нормативам и передается муниципалитету из регионального бюджета.

Второй очень серьезный вопрос, предполагающий совместную работу школы, ставшей инициатором перехода к автономии, и администрации местного самоуправления – это вопрос имущества.

В случае перехода школы в статус автономной организации, необходимо подготовить два реестра на имущество. Во-первых, это реестр, в который войдет та часть имущества, которая будет передана школе Учредителем, а также имущество, приобретенное за счет целевых бюджетных средств. Это имущество должно принадлежать школе на правах оперативного управления. Во-вторых, это реестр имущества, приобретенного за счет средств самого учреждения (благотворительные взносы, доход от дополнительных образовательных услуг или от проектной деятельности). Эта часть имущества переходит школе на правах собственности. И в том, и в другом случае, необходимо составить полные списки для принятия соответствующего решения.

1. Участие в работе сессии представительного органа муниципального образования.
2. Подготовка устава автономной организации.
3. Создание наблюдательного совета.

Учредитель принимает решение о назначении руководителя автономной организации, а также назначает членов наблюдательного совета. Это предусмотрено ст.10 п.6 и ст.11п.2 законопроекта «Об автономном учреждении». Конечно, в данном случае, демократия весьма относительна, и автономное учреждение мало чем отличается от обычного муниципального. Поэтому, желательно, чтобы в состав наблюдательного совета вошли люди, способные открыто высказывать свою точку зрения, даже если она не совпадает с позицией учредителя. Кстати, нормы законопроекта не предусматривают досрочное прекращение полномочий членов наблюдательного совета по инициативе учредителя.

## 7. Государственная регистрация автономной организации.

Особенности положения бюджетного учреждения в рамках новых подходов к реформированию бюджетной сферы

Бюджетные учреждения нового типа (БУНТ)

При рассмотрении содержания внесенных поправок следует обратить внимание на следующие положения: оказание бюджетными учреждениями платных услуг возможно только сверх установленного государственного (муниципального) задания; уменьшение объема субсидии в течение срока выполнения государственного (муниципального) задания невозможно без соответствующего уменьшения государственного задания; бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а совершать сделки с ценными бумагами могут, если такое право будет предусмотрено федеральным законом; установлены нормы, касающиеся порядка предоставления бюджетных инвестиций на увеличение стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления у бюджетных и автономных учреждений (поправки к статьям 69 и 79 Бюджетного кодекса РФ); для бюджетных учреждений нового типа впервые устанавливается возможность заключать договор финансового лизинга, при этом вводятся определенные ограничения: платежи не могут осуществляться в натуральной форме и устанавливается особый порядок взыскания задолженности по неуплаченным вовремя лизинговым платежам; первоначальные нормативы затрат на оказание услуг федеральным бюджетным учреждением будут определяться исходя из размера бюджетных ассигнований, определенных на его содержание, с возможным увеличением на содержание вновь вводимых объектов социальной сферы

### **Об автономных организациях**

Существенные поправки внесены и в Закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»: первоначально в законопроекте

предлагалось образовывать автономные учреждения только в сфере образования, культуры, науки, здравоохранения и социального обеспечения. Возможность создания автономных учреждений в иных сферах, ранее установленная статьей 2 Закона № 174-ФЗ, исключалась. После активных обсуждений данной нормы в итоге была принята поправка, предусматривающая создание автономных учреждений в иных сферах, если это предусмотрено федеральными законами. При этом согласно пункту 14 статьи 31 Закона № 83-ФЗ автономные учреждения, созданные в сферах, не предусмотренных пунктом 1 статьи 2 Закона «Об автономных учреждениях», подлежат реорганизации или ликвидации в течение одного года со дня официального опубликования Закона; в соответствии с депутатской поправкой предусмотрена возможность открытия автономным учреждениям лицевых счетов не только в кредитных организациях, но и в территориальных органах Федерального казначейства или в финансовых органах. При этом норма вступает в силу при добровольном принятии такого решения учредителем автономного учреждения и при наличии соглашения учредителя с одним из указанных органов; принята норма, согласно которой автономное учреждение, так же как и бюджетное, не вправе отказаться от выполнения государственного задания; сохранен порядок применения упрощенной системы налогообложения для автономных учреждений.

### **О сроках**

Значительно переработана статья Закона № 83-ФЗ, устанавливающая сроки вступления в силу его положений. В соответствии с пунктом 1 статьи 33 Закона его основные положения вступают в силу с 1 января 2011 года, за исключением положений, для которых установлены иные сроки вступления их в силу. При этом с 1 января 2011 года и до 1 июля 2012 года (согласно депутатской поправке) устанавливается переходный период. В связи с этим чрезвычайно важными являются положения пунктов 15 и 16 статьи 33. Пункт 15 устанавливает право федерального органа исполнительной власти — главного распорядителя средств федерального бюджета принять в

переходный период решение о предоставлении бюджетному учреждению, находящемуся в ведении этого органа или в ведении федерального органа исполнительной власти, подведомственного этому органу, субсидий из федерального бюджета в соответствии с пунктом 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ. При этом в течение 10 рабочих дней со дня принятия указанного решения главному распорядителю средств федерального бюджета необходимо будет представить в установленном порядке в территориальный орган Федерального казначейства соответствующие изменения, которые предполагается внести в сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета. Пунктом 16 статьи 33 Закона № 83-ФЗ аналогичные нормы устанавливаются и для бюджетных учреждений субъектов РФ и муниципальных бюджетных учреждений. Только принятие таких решений должно оформляться законом субъекта РФ и нормативно-правовым актом уполномоченного органа местного самоуправления.

Указанными актами должны быть определены форма финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений в переходный период (путем предоставления субсидий согласно п. 1 ст. 78.1 БК РФ или на основании бюджетной сметы) и дата (не позднее 1 января 2012 года), начиная с которой осуществляется зачисление в бюджет субъекта РФ или местный бюджет доходов, полученных соответственно казенными учреждениями субъекта РФ или муниципальными казенными учреждениями от платных услуг и иной приносящей доход деятельности. Указанные акты подлежат принятию до 1 декабря 2010 года.

Таким образом, перевод конкретных федеральных бюджетных учреждений на новый порядок финансового обеспечения выполнения государственного задания путем предоставления им субсидий из бюджета зависит от решения учредителя, которое может быть принято начиная с 1 января 2011 года до

завершения переходного периода (за исключением тех федеральных бюджетных учреждений, которые становятся казенными в силу статьи 31 Закона). В отношении бюджетных учреждений субъектов РФ и муниципальных бюджетных учреждений такое решение принимается законом субъекта РФ и муниципальным нормативно-правовым актом.

## **1.2 Структура управления автономной организации**

### **1.2.1 Учредитель автономной организации**

Согласно статье 6 Закона № 174-ФЗ, учредителем автономного учреждения является:

- Российская Федерация в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;
- субъект РФ в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в собственности субъекта;
- муниципальное образование в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

**Автономное учреждение может иметь только одного учредителя, который утверждает устав, содержанием которого является следующее:**

- наименование учреждения, включающее слова "автономное учреждение" и указание на характер его деятельности, а также собственника его имущества;
- место нахождения учреждения;
- предмет и цели деятельности учреждения;

- исчерпывающий перечень видов деятельности, которые учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано;
- сведения о филиалах и представительствах учреждения;
- структуру, компетенцию, порядок формирования, сроки полномочий и порядок деятельности органов учреждения;
- иные сведения .[11]

С 1 января 2009 года Бюджетным кодексом (ст.69.2) введено планирование бюджетных ассигнований на основе задания учредителя. Задания могут быть либо государственными, либо муниципальными. Наряду с бюджетными учреждениями задания учредителя устанавливаются автономным учреждениям. Поскольку в настоящее время нормативное обеспечение для формирования задания определено лишь для автономных учреждений, поговорим о них.

Наиболее сложным при изменении статуса бюджетного учреждения является процесс формирования сведений об имуществе существующего государственного (муниципального) учреждения. Перечень имущества с указанием стоимости утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. К форме прикладывается копия свидетельства о внесении имущества в реестр федерального имущества, а также сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление создаваемого автономного учреждения .  
[11]

Решение об изменении типа существующего учреждения принимается высшим коллегиальным органом этого учреждения (при наличии такого органа) или его руководителем.

**Успешность деятельности автономного учреждения, созданных путем изменения типа бюджетных учреждений, зависит от двух составляющих:** обоснованности задания автономному учреждению, позволяющего ему, с одной стороны, обеспечивать гарантии населению в предоставлении услуг, а с другой стороны, сохранять рациональную загрузку и, следовательно, финансирование учреждения; наличия рациональных нормативов финансирования предоставления услуг, определенных заданием .[17]

Государственное (муниципальное) задание - это документ, устанавливающий требования к составу, качеству, объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) (ст.6 БК РФ).

Целью разработки и установления заданий является предоставление услуг (выполнение работ) для выполнения предусмотренных законодательством Российской Федерации функций государства в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

С использованием задания учредитель сможет более рационально осуществлять финансирование предоставления услуг населению, увеличивая задания тем учреждениям, которые обеспечивают предоставление услуг более высокого качества. Введение конкурентных начал в распределение задания на оказание бюджетных услуг будет стимулировать учреждения к повышению качества своей деятельности.

Доведение заданий, финансовое обеспечение которых рассчитано на нормативной основе, позволяет связать финансирование учреждений с конкретными, реально измеримыми показателями, стимулирующими к повышению качества предоставляемых услуг (выполняемых работ) . [18]

Бюджетным кодексом (п.1 ст.69.2) с учетом последних изменений и Постановлением № 182 определено, что государственное задание должно

содержать: выписку из реестра расходных обязательств; показатели, характеризующие состав, качество и объем (содержание) оказываемых услуг (выполнение работ); порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания; требования к отчетности; порядок оказания услуг (выполнение работ); категории физических (юридических) лиц - потребителей услуг; предельные цены на оплату услуг или порядок их установления.

Исполнителями заданий учредителей могут быть государственные учреждения (бюджетные и автономные) и иные некоммерческие организации.

В силу того что для бюджетных учреждений процедура доведения заданий учредителя нормативными документами практически не регламентирована, рассмотрим подробно процедуры доведения и исполнения заданий автономному учреждению.

Прежде всего, следует отметить, что из числа автономных учреждений исполнителями государственных (муниципальных) заданий могут быть те, которые образовались в результате изменения статуса бюджетных учреждений.

Условия и порядок формирования и финансового обеспечения выполнения задания автономным учреждением федерального уровня регламентирован Постановлением № 182. Данным постановлением, в частности, определено, что задания устанавливаются в соответствии с основной деятельностью, предусмотренной уставом автономного учреждения с учетом предложений учреждения о потребности в соответствующих услугах, оцениваемых на основании:

прогнозируемой динамики количества потребителей услуг;

уровня удовлетворенности существующим объемом и качеством услуг;

возможностей федерального автономного учреждения по оказанию услуг; сданного в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным автономным учреждением учредителем или приобретенного этим учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания которого учредителем не осуществляется;

показателей выполнения федеральным автономным учреждением задания в отчетном финансовом году .[19]

Условия и порядок формирования задания учредителя для государственных (муниципальных) автономных учреждений определяются:

- Правительством РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;
- местной администрацией в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Задание учредителя на оказание услуг либо выполнение работ утверждается на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Согласно утвержденным условиям и порядку устанавливается содержание задания учредителя, обусловленное необходимостью исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Так, например, в сфере образования устанавливается задание, которое обеспечивает конституционное право граждан на бесплатное и общедоступное общее образование, начальное и

среднее профессиональное образование, а также право на высшее образование на конкурсной основе . [21]

В соответствии с Законом № 174-ФЗ учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. Современный подход к определению содержания задания учредителя автономному учреждению вытекает из характеристик качества и параметров услуги. В соответствии с действующим законодательством предусматривается выделение средств не на содержание автономных учреждений как таковых, а на финансирование выполнения задания учредителя, то есть финансирование их деятельности по предоставлению услуг населению, определенных на основе нормативов затрат.

Так, например, под образовательной услугой понимается услуга, предоставляемая воспитаннику (обучающемуся) на безвозмездной основе образовательным учреждением, связанная с формированием у него знаний, умений и навыков (в том числе профессиональной деятельности) в ходе освоения образовательных программ, отвечающих требованиям государственного образовательного стандарта, и оплачиваемая за счет средств бюджетов .[30]

Определение содержания задания учредителя автономному образовательному учреждению нацелено на: мотивацию образовательных учреждений к эффективному использованию бюджетных ресурсов и повышению эффективности образовательной деятельности и улучшению качества образовательных услуг в соответствии с современными требованиями рынка труда и международными стандартами; предоставление бюджетных ресурсов образовательным учреждениям исходя из оценки качества образовательных услуг и иных показателей оценки эффективности образовательной деятельности учебного заведения; обеспечение учебных заведений объемом бюджетных ресурсов, достаточным для осуществления

образовательной деятельности и финансирования программ развития; обеспечение самостоятельности заведений в распределении бюджетных ассигнований между кодами бюджетной классификации . [12]

Порядок формирования задания федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального автономного учреждения, определяется с учетом требований Положения, утвержденного Постановлением № 182. Согласно Положению о формировании задания учредителя в отношении федерального автономного учреждения учредитель, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере, определяет виды услуг, показатели, характеризующие состав, качество и объем (содержание) услуг (выполнения работ), а также порядок, условия и результаты государственных услуг (работ), оказываемых федеральным автономным учреждением.

Статья 69.2 Бюджетного кодекса предусматривает многовариантный характер содержания государственного задания. Предполагается, что такой же многовариантный характер должен носить и механизм бюджетного финансирования государственного задания, устанавливаемого для автономных и бюджетных учреждений.

Объем финансового обеспечения задания учредителя не должен ставиться в зависимость от типа соответствующего государственного или муниципального учреждения при условии, что автономное учреждение создано путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Исходя из этого положения порядок формирования задания и определение размеров его финансового обеспечения на оказание услуг (выполнение работ) для автономного учреждения действуют и для бюджетных учреждений.

Совершенно по-разному для каждого из этих типов учреждений решаются вопросы по финансовому обеспечению содержания имущества, развития учреждений и т.д.

Финансовое обеспечение содержания федерального имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных бюджетных учреждений, должно осуществляться в действующем порядке, поскольку установленная нормативными документами регламентация порядка финансового обеспечения содержания недвижимого и особо ценного движимого имущества касается лишь автономных учреждений .[13]

В отношении автономного учреждения в соответствии с Законом № 174-ФЗ (п.3 ст.4) учредитель осуществляет: финансовое обеспечение выполнения задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки; финансовое обеспечение развития автономного учреждения в рамках программы, утвержденной в установленном порядке.

В отличие от бюджетных учреждений, которым бюджетные ассигнования на выполнение задания по оказанию услуг доводятся в составе утвержденной бюджетной сметы, автономному учреждению бюджетные ассигнования на выполнение задания выделяются учредителем едиными суммами в форме следующих субсидий:

на возмещение затрат по оказанию услуг (выполнению работ);

на возмещение затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением или приобретенного за счет средств, выделенных учредителем, а также расходов

на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки;

на обеспечение программ развития автономного учреждения;

с целью выравнивания финансового обеспечения выполнения задания.[16]

Размер субсидии определяется как разность между размером бюджетных ассигнований, предоставленных федеральному бюджетному учреждению на текущий год и плановый период, и размером субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание федеральным автономным учреждением услуг и на содержание соответствующего недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества .

Сверх объемов заданий и обязательств автономное учреждение вправе также по своему усмотрению оказывать услуги (выполнять работы), относящиеся к основной деятельности, возмездно и на одинаковых при оказании услуг условиях для граждан и юридических лиц в соответствии с порядком, установленным законодательством.

Финансовое обеспечение задания учредителя по оказанию государственных (муниципальных) услуг

Финансовое обеспечение задания учредителя по оказанию государственных (муниципальных) услуг должно осуществляться на нормативной основе.

Так, например, формирование задания учредителя федеральным автономным учреждениям профессионального образования на основе нормативного финансирования призвано обеспечить учебные заведения объемом бюджетных ресурсов, достаточным для возмещения постоянных и переменных издержек по оказанию государственных образовательных услуг. Общий объем бюджетных средств, предоставляемых учебному заведению, определяется уровнем норматива подушевого финансирования и численностью обучающихся в образовательном учреждении.

По мере роста среднегодового контингента автономного образовательного учреждения уровень затрат на одного студента сокращается за счет снижения уровня условно постоянных и постоянных расходов, что в условиях применения единого норматива финансирования обеспечивает автономным образовательным учреждениям формирование чистого дохода за счет экономии бюджетных средств. Определение объема задания учредителя на основе норматива подушевого финансирования сопряжено с ответом на вопрос, какова нормативная численность контингента, при которой нормативное подушевое финансирование позволяет обеспечить безубыточность деятельности федерального автономного образовательного учреждения в части оказания государственных образовательных услуг начального, среднего, высшего и дополнительного профессионального образования. Под нормативной численностью обучающихся понимается среднегодовая численность базового контингента (среднегодовая численность студентов, обучающихся очно по образовательным программам начального, среднего, высшего и дополнительного профессионального образования), подготовка которых осуществляется в соответствии с государственным заданием .[23]

Объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения (п.1 ст.20 Закона 174-ФЗ). Следовательно, утвержденный главным распорядителем средств федерального бюджета порядок определения нормативных затрат на оказание услуги одного вида не может различаться для федеральных бюджетных учреждений и федеральных автономных учреждений. В связи с этим нормативно-правовым актом федерального органа исполнительной власти должен утверждаться единый порядок определения нормативных затрат на оказание услуг.

Бюджетным кодексом (статья 69) предусматривается выделение бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе ассигнований на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд. Наибольший интерес при формировании и финансовом обеспечении задания учредителя представляет вопрос включения в состав задания научно-исследовательских работ.

Составной частью задания учредителя может быть выполнение научно-исследовательских работ, поскольку согласно Закону № 174-ФЗ учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью, в состав которой входит и научно-исследовательская деятельность. Структура задания учредителя должна включать помимо оказания услуг и содержания имущества еще и дополнительную часть "выполнение работ", которая формируется в соответствии с перечнем таких работ, утверждаемых федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере, в установленном учредителем порядке.

При этом порядок финансового обеспечения затрат на выполнение научно-исследовательских работ как автономными учреждениями, так и бюджетными учреждениями, например, образовательными, в рамках государственного задания учредителя должен быть единым.

Как уже было отмечено, учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества. Законом об автономных учреждениях предусмотрено, что при создании автономного учреждения путем изменения типа, существующего государственного (муниципального) учреждения не допускается изъятие или уменьшение имущества и денежных

средств, находящихся у государственного (муниципального) учреждения.[15] Имущество, в том числе денежные средства, передаваемое автономному учреждению при его создании, должно быть достаточным для обеспечения возможности осуществлять предусмотренную его уставом деятельность и нести ответственность по обязательствам, возникшим у государственного (муниципального) учреждения до изменения его типа .

Объем финансового обеспечения содержания недвижимого имущества и ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных за счет средств, выделенных учредителем, определяется с учетом расходов автономного учреждения на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных им за счет средств, выделенных учредителем, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредитель не осуществляет.

Финансовое обеспечение содержания недвижимого и особо ценного движимого имущества автономного учреждения осуществляется на основе: нормативов затрат на содержание недвижимого имущества; нормативов затрат на содержание особо ценного движимого имущества; нормативов затрат на уплату налогов.

Учредитель, устанавливая задания для автономного учреждения в соответствии с его уставной деятельностью, осуществляет и финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке. Финансирование расходов на развитие автономного учреждения должно осуществляться в форме субсидий из соответствующего бюджета [13].

Задание учредителя отражает объем действующих расходных обязательств Российской Федерации по оказанию государственных образовательных услуг и действующих расходных обязательств Российской Федерации по предоставлению отдельных трансфертов населению.

Таким образом, деятельность автономного учреждения должна быть определена посредством детального перечня оказываемых услуг и выполняемых работ, что обеспечит объективность оценивания учредителем выполнения задания. Это в полной мере соответствует требованию о предоставлении высокой степени финансовой самостоятельности автономного учреждения с сохранением его ответственности перед учредителем за результаты своей деятельности по выполнению задания.

К компетенции учредителя в области управления автономным учреждением относятся, в частности, утверждение его устава и изменений к нему, реорганизация и ликвидация, а также изменение типа учреждения, назначение руководителя автономного учреждения и прекращение его полномочий, рассмотрение и одобрение предложений руководителя о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и о закрытии его представительств (статья 9 Закона № 174-ФЗ).

### **1.2.2 Органы автономной организации**

В соответствии с частью 1 статьи 8 Закона № 174-ФЗ структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов определяются уставом автономного учреждения в соответствии с этим федеральным законом и иными федеральными законами. Следовательно, в уставе автономного учреждения на основе положений как этого закона, так и базовых федеральных законов должны быть определены органы управления

автономным учреждением, их компетенция и сроки полномочий, установлен порядок их создания и деятельности, то есть необходимо четко и максимально полно зафиксировать в уставе все позиции, связанные с регламентацией порядка управления автономным образовательным учреждением, что потребует серьезной проработки этой части устава.

Органами автономного учреждения являются наблюдательный совет, руководитель, а также иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) работников, ученый совет, художественный совет и другие). При этом указание на общее собрание (конференцию) работников в числе органов автономного учреждения появилось в тексте закона по настоянию Профсоюза и необходимо обеспечить сохранение этого органа управления в автономном образовательном учреждении .[22]

Для обеспечения соблюдения соответствия деятельности автономной организации целям, указанным в его уставе, создается наблюдательный совет. Наличие наблюдательного совета в организации управления учреждениями - явление новое и предполагает оно, в частности, что наиболее значимые решения будут приниматься не единолично руководителем, а коллегиально, с тем, чтобы оградить автономное учреждение от негативных последствий принятого решения. Наблюдательный совет - это коллегиальный орган. В его состав согласно статье 10 может входить не менее пяти и не более одиннадцати членов.

В состав наблюдательного совета входят представители учредителя, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. В наблюдательный совет могут также входить представители иных государственных органов и органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения.

Законом № 174-ФЗ установлены следующие дополнительные требования к представительству и ограничения в отношении участия отдельных категорий лиц в наблюдательном совете автономного учреждения:

- количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления, включая представителей учредителя, в составе наблюдательного совета должно превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета;
- количество представителей работников автономного учреждения не может превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета;
- руководитель автономной организации и его заместители не могут быть членами наблюдательного совета.

Одно и то же лицо может быть членом наблюдательного совета неограниченное число раз. Лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, не могут входить в состав наблюдательного совета. Автономная уорганизация не вправе выплачивать членам наблюдательного совета вознаграждение за выполнение ими своих обязанностей, за исключением компенсации документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с участием в работе наблюдательного совета. Члены наблюдательного совета могут пользоваться услугами автономного учреждения только на равных условиях с другими гражданами.

Решение о назначении членов наблюдательного совета или досрочном прекращении их полномочий принимается учредителем. Решение о назначении представителя работников автономного учреждения членом наблюдательного совета или досрочном прекращении его полномочий принимается в порядке, предусмотренном уставом автономного учреждения.[17]

Полномочия члена наблюдательного совета могут быть прекращены досрочно:

- по просьбе члена наблюдательного совета;
- в случае невозможности исполнения членом наблюдательного совета своих обязанностей по состоянию здоровья или по причине его отсутствия в месте нахождения автономного учреждения в течение четырех месяцев;
- в случае привлечения члена наблюдательного совета к уголовной ответственности.

Полномочия члена наблюдательного совета, являющегося представителем государственного органа или органа местного самоуправления и состоящего с этим органом в трудовых отношениях, также могут быть прекращены досрочно в случае прекращения трудовых отношений.

Вакантные места, образовавшиеся в наблюдательном совете в связи со смертью или досрочным прекращением полномочий его членов, замещаются на оставшийся срок полномочий наблюдательного совета автономного учреждения.

Председатель наблюдательного совета избирается на срок полномочий наблюдательного совета из числа его членов простым большинством голосов. Представитель работников автономного учреждения не может быть избран председателем наблюдательного совета. Председатель организует работу наблюдательного совета, созывает его заседания, председательствует на них и организует ведение протокола. В отсутствие председателя его функции выполняет старший по возрасту член наблюдательного совета, за исключением представителя работников автономного учреждения.[23]

В зависимости от установленных статьей 11 Закона № 174-ФЗ полномочий наблюдательного совета могут быть выделены четыре группы вопросов,

относящихся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения. Первая группа вопросов предусматривает: наблюдательный совет рассматривает и дает рекомендации учредителю автономного учреждения по следующим вопросам:

- предложения учредителя или руководителя о внесении изменений в устав автономного учреждения;
- предложения учредителя или руководителя о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и о закрытии его представительств;
- предложения учредителя или руководителя о реорганизации автономного учреждения или о его ликвидации;
- предложения учредителя или руководителя об изъятии имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления;
- предложения руководителя об участии автономного учреждения в других юридических лицах, в том числе о внесении денежных средств и иного имущества в уставный капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом, в качестве учредителя или участника;
- предложения руководителя о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым автономное учреждение вправе распоряжаться только с согласия учредителя. Решение по перечисленным вопросам принимает учредитель автономного учреждения.

Вторая группа вопросов такова: наблюдательный совет рассматривает и дает заключение по следующим вопросам:

- предложения руководителя о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть банковские счета;

- проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения (копия проекта плана направляется учредителю). По перечисленным вопросам решение принимает руководитель автономного учреждения.

К третьей группе вопросов относятся: наблюдательный совет рассматривает и утверждает:

- по представлению руководителя проекты отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовую бухгалтерскую отчетность автономного учреждения. Копии указанных документов направляются учредителю.
- И, наконец, четвертая группа вопросов: наблюдательный совет рассматривает и принимает решения по следующим вопросам:
  - предложения руководителя о совершении крупных сделок;
  - предложения руководителя о совершении сделок, в совершении которых имеется заинтересованность;
  - вопросы проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения и утверждения аудиторской организации.

Вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета автономной организации, не могут быть переданы на рассмотрение других органов автономной организации.

По требованию наблюдательного совета автономной организации или любого из его членов другие органы автономной организации обязаны предоставить информацию по вопросам, относящимся к компетенции наблюдательного совета автономной организации.[10]

Таким образом, введение в структуру управления автономного учреждения такого обязательного органа управления как наблюдательный совет с определенными полномочиями, касающимися в основном вопросов организации уставной деятельности и осуществления финансово-хозяйственной деятельности автономной организации, является прямым следствием расширения экономических прав и свобод этого нового типа учреждения по сравнению с бюджетным учреждением.

К компетенции руководителя автономной организации, в зависимости от вида его деятельности это может быть директор, ректор, главный врач, художественный руководитель и прочее, относятся вопросы осуществления текущего руководства, за исключением тех из них, которые федеральными законами или уставом автономной организации отнесены к компетенции учредителя автономной организации, наблюдательного совета автономной организации или иных органов автономного учреждения (пункт 1 статьи 13 Закона № 174-ФЗ).

Как было отмечено ранее, руководитель автономного учреждения и его заместители не могут быть членами наблюдательного совета.

Руководитель без доверенности действует от имени автономной организации, в том числе представляет его интересы и совершает сделки, утверждает штатное расписание, план его финансово-хозяйственной деятельности, его годовую бухгалтерскую отчетность, внутренние документы автономной организации, издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками автономного учреждения.

Из всего вышесказанного следует сделать вывод, несмотря на то, что новый тип учреждений назван автономной организацией, возможность осуществления автономной организацией своих функций напрямую зависит от воли учредителя. Собственником является Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование, так как по большинству

предусмотренных Законом № 174-ФЗ полномочий окончательные решения принимает именно он. Учредитель назначает и снимает руководителя автономной организации, это может быть директор, генеральный директор, ректор, главный врач, художественный руководитель, управляющий и др. в зависимости от сферы деятельности. Как известно, численность наблюдательного совета от 5 до 11 членов, состоящего из следующих представителей, а именно представителей учредителя, исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, общественности, трудового коллектива (не более 1/3 членов совета). Иначе говоря, и здесь приоритет отдаётся чиновникам, а также тем, кого они рекомендуют.[27]

Учредитель также имеет компетенцию назначения и досрочного прекращения деятельности членов наблюдательного совета.

Так как осуществление функций зависит от учредителя автономной организации, то есть чиновников, по мнению членов Центрального совета движения "Образование - для всех", это приведет к скачкообразному росту коррупции в социальной сфере. Они считают, что именно чиновники будут решать, превращать государственное учреждение в автономную организацию или оставить его в прежнем статусе. Также, какое имущество государственного или муниципального учреждения отнести к разряду особо ценного, а какое разрешить продавать.

По мнению членов Центрального совета движения "Образование - для всех", Закон № 174-ФЗ способен нанести колоссальный вред социальным правам граждан и стране в целом. Его лоббируют две группы лиц: недобросовестные руководители государственных учреждений, мечтающие приватизировать имущество в социальной сфере, как в 90-х годах прошлого века это было сделано в промышленности и сельском хозяйстве; недобросовестные бизнесмены, которые надеются скупить или захватить это имущество.

Выше указанное ещё раз показывает наличие пробелов в законе, требующего внесения соответствующих поправок, а именно увеличить количество представителей общественности и членов трудового коллектива, что увеличит автономию автономной организации.[19]

Таким образом, подводя итоги, можно сказать, что автономная организация отличается от бюджетного большей степенью экономической свободы, возможностью осуществления действий, которые для бюджетных учреждений законодательно ограничены или запрещены. Так, автономные организации вправе привлекать заёмные средства, открывать счета в кредитных организациях, самостоятельно распоряжаться отдельными видами имущества, что невозможно в отношении бюджетных учреждений. Кроме того, автономные организации в отличие от бюджетного в значительно большей степени должны рассчитывать на свою активность, ведь учредитель автономной организации финансирует определенный объем его деятельности, определяемый заданием учредителя. Также существуют особенности ответственности автономной организации по своим обязательствам, отличающие его от бюджетного учреждения.

Однако реальная возможность автономной организации самостоятельно осуществлять вышеуказанные полномочия достаточно ограничена. Согласно п.2 ст.8 Закона № 174-ФЗ основными органами автономного учреждения являются наблюдательный совет и руководитель. Что касается руководителя автономного учреждения, то он, во-первых, назначается учредителем, во-вторых, за исключением утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности и выбора кредитных организаций для вклада денежных средств, руководитель не вправе самостоятельно принимать решения по важным вопросам. В-третьих, руководитель не входит в коллегиальный высший орган автономного учреждения - наблюдательный совет. В то же время функции наблюдательного совета автономного учреждения по важнейшим вопросам, за исключением совершения крупных сделок и сделок,

в отношении которых имеется заинтересованность, носят лишь рекомендательный характер.[5]

Таким образом, возможность осуществления автономной организацией своих функций напрямую зависит от воли учредителя автономной организации, так как по большинству предусмотренных Законом № 174-ФЗ полномочий окончательные решения принимает именно он.

## **ГЛАВА 2. Модели, алгоритмы формирования создание фонда целевого капитала автономной образовательной организации**

### **2.1 Понятие и классификация благотворительности**

Одной из ключевых проблем исследования благотворительной деятельности до сих пор остается слабо проработанный терминологический аппарат и соответственно связанные с этим разночтения в понимании благотворительности как явления.

Среди исследований данного вопроса можно встретить работы, в которых благотворительность трактуется чрезвычайно узко. Существуют варианты определения благотворительной деятельности как проявления сострадания к ближнему и нравственная обязанность имущего помочь неимущему. Также существует определение благотворительной деятельности только как материальной помощи нуждающимся, которая оказывается как отдельными лицами, так и организациями. С другой стороны, некоторые авторы дают более расширенное понятие благотворительности. Благотворительная деятельность приравнивается к социальной работе или деятельности организаций, представляющих третий сектор. Кроме того, часто понятие благотворительности смешивается с понятием призрения незащищенных слоев населения, и при этом не разделяется добровольная активность граждан, их объединений и деятельность государственных структур. При этом необходимо заметить, что исторически понятие «призрение» включает предоставление пропитания и ночлега.

Существует определение благотворительности как негосударственной добровольной безвозмездной деятельности в социальной сфере, направленной на поддержку отдельных лиц или организаций, у которых по

тем или иным причинам не хватает ресурсов для полноценного функционирования.[24]

Взяв во внимание все существующие трактовки благотворительности, их недостатки и достоинства, появляется возможность предложить авторское определение института благотворительности и благотворительной услуги. Такое определение способствует конкретизации и уточнению определения благотворительной деятельности.

Благотворительная услуга представляет собой совокупность социально-экономических отношений, возникающих в процессе передачи материальных, нематериальных ресурсов и денежных ресурсов между экономическими субъектами на индивидуальной и безэквивалентной основах. Таким образом, благотворительная деятельность, как социально-экономический институт, представляет собой процесс поиска и перераспределения материальных и нематериальных ресурсов и денежных средств от лиц и организаций в пользу субъектов, находящихся в критической ситуации, не соответствующей элементарным жизненным стандартам, либо в пользу субъектов, поддержка которых будет способствовать созданию более высоких стандартов или качества личной и общественной жизни, осуществляемый посредством оказания благотворительной услуги. Благотворительная услуга является в конечном итоге фактом проявления благотворительной деятельности.

Благотворительная услуга может быть классифицирована по различным признакам: по субъекту благотворительности; по объекту благотворительности; по наличию цели; по форме предоставления благотворительности; по способу предоставления благотворительной услуги; по продукту благотворительности. В таблице 1 представлена классификация благотворительных услуг по различным признакам, соотносящим благотворительную услугу к определенному типу благотворительных услуг.

Таблица 1 - Классификации благотворительных услуг

Признак классификации	Типы благотворительных услуг	Пример благотворительной деятельности
По субъектам благотворительности	Благотворительность физических лиц	Благотворительные услуги, осуществляемые лично населением
	Благотворительность юридических лиц	Благотворительная деятельность коммерческих предприятий в рамках социальной ответственности бизнеса и некоммерческих организаций
По объектам благотворительности	Благотворительность, направленная на поддержку физических лиц	Поддержка нуждающегося населения
	Благотворительность, направленная на поддержку юридических лиц	Поддержка некоммерческих организаций и учреждений (детские дома, учреждения образования и здравоохранения и т.д.)
По наличию цели	Целевые пожертвования	Передача благ на конкретные цели, исполнение которых – обязательное условие получения пожертвования. В противном случае блага необходимо вернуть
	Пожертвования, не имеющие конкретной цели	Пожертвования в пользу благополучателей, цели использования которых определяют самостоятельно
По способу предоставления благотворительной услуги	Дарение	Передача благ в форме дара, по договору дарения
	Завещание	Завещание личного имущества
	Пожертвование	Передача гражданам (на определенные цели) или

		юридическим лицам (не
		обязательно целевая) благ (вещи или права)
По форме предоставления благотворитель-ной услуги	Единовременная передача благ	Единовременное пожертвование
	Регулярная передача благ	Ежемесячные или ежеквартальные перечисления в пользу благополучателей
	Оплата расходов	Покрытие текущих расходов либо долгов благополучателя
	Финансирование акций, программ	Оплата расходов по организации благотворительных акций, программ, концертов и передача средств, полученных от их проведения в пользу нуждающихся
	Информационная поддержка	Социальная реклама, привлечение общественного внимания
	Выполнение работ, услуг	Выполнение какой-либо профессиональной деятельности, работ или услуг безвозмездно
	Моральная поддержка	Участие в акциях, программах
По продукту благотворитель-ности	Финансовые	Передача денежных средств в различных видах и формах
	Материально-технические	Передача различных материально-

Продолжение таблицы 1 - Классификации благотворительных услуг

		технических ценностей
	Интеллектуальные	Предоставление различных услуг интеллектуального характера
	Производственные	Выполнение различного рода физических или других работ на безвозмездной основе
	Нематериальные	Моральная и другая нематериальная поддержка

В таблице 2 представим более подробно классификацию, соотносящую между собой тип, вид и продукт благотворительности. Классификация благотворительных услуг по продукту благотворительности, на наш взгляд, является наиболее полной, раскрывает все возможные виды и продукты благотворительности, а также включает в себя все представленные типы благотворительных услуг, выделенные по другим классификационным признакам.[11]

В характеристике благотворительной услуги, отражающей осуществление благотворительной деятельности, автором выделено такое ее специфическое свойство как безэквивалентность.

Таблица 2 - Типы благотворительных услуг и виды их предоставления

Тип	Виды предоставления благотворительных услуг	Продукт благотворительности
Финансовые	Единовременные денежные выплаты в пользу благополучателей	Наличные денежные средства, электронные деньги, чеки
	Регулярные денежные перечисления	Наличные денежные средства, электронные деньги, чеки

	(ежемесячные, ежеквартальные и т.д.)	
	Отчисления со счета благотворителя в банке	Электронные деньги, чеки
	Предоставление льгот и скидок благополучателям	Ценовые скидки, льготы тарифные
	Оплата текущих <input type="text"/> расходов благополучателя	Наличные денежные средства, безналичный расчет, списание расходов
	Финансирование благотворительных акций и программ	Наличные денежные средства, электронные деньги, чеки
	Завещание личных денежных средств	Наличные денежные средства, электронные деньги, чеки
Материально-технические	Передача имущества, транспортных средств, техники	Радио-, теле-, видеоаппаратура, транспорт, оргтехника, материалы, оборудование и др.
	Передача предметов повседневного спроса, продуктов питания	Продукты питания, предметы личного пользования, др.
	Передача личных вещей	Одежда, обувь, игрушки, другие личные вещи
	Завещание личного имущества	Любое личное имущество
	Предоставление помещений	Комнаты, здания, сооружения
	Предоставление в пользование другого личного имущества	Любое личное имущество
Интеллектуальные	Информационная поддержка	Время в сетке телевидения, время в радиозэфире, место в печатных изданиях,

		internet-ресурсы, социальная реклама
	Помощь в привлечении внимания общественности	Время в сетке телевидения, время в радиозфире, место в печатных изданиях, internet-ресурсы, социальная реклама
	Консультационные услуги	Личное консультирование, консультации через публикации, консультации через электронные сети
	Профессиональная юридическая, бухгалтерская, организационная помощь	Юридическая, адвокатская помощь, помощь в ведении и заполнении бухгалтерской отчетности, аудиторская деятельность, помощь в организации мероприятий, другая профессиональная деятельность
	Помощь в оформлении документов	Заполнение отчетов, оформление документов, помощь в продвижении и регистрации документов
Производственные	Волонтерская (добровольческая) деятельность	Поиск волонтеров, привлечение волонтеров, предоставление волонтеров
	Выполнение работ	Ремонт, строительство, выполнение других физических работ
	Предоставление услуг	Организация привлечения и сбора денежных средств (фандрейзинг), проведение праздников, акций благотворительных вечеров. Оказание других услуг
	Предоставление	Деятельность работников предприятия

	работников организации – благотворителя	
Нематериальные	Помощь в привлечении внимания общественности	Время в сетке телевидения, время в радиозэфире. Место в печатных изданиях, internet-ресурсы, социальная реклама, публичные высказывания
	Предоставление необходимых рекомендаций	Рекомендации, устные и письменные ходатайства, характеристики
	Общественная поддержка	Организация мероприятий, социальная реклама
	Моральная поддержка (письма с поддержкой)	Письма с поддержкой, публичные высказывания
	Участие в благотворительных вечерах	Личное участие, присутствие

**Благотворительность** – это помощь нуждающимся в ущерб своему собственному благосостоянию или свободному времени, но при условии, что она не причиняет вред другим людям и осуществляется в рамках закона, приносит пользу не только получателям благ, но и обществу в целом, снимая с него часть социальных обязательств. Отсюда к благотворительности относятся такие деяния, которые в общепринятом смысле слова укладываются в понятие «общественная польза», состоящая в индивидуальной помощи конкретному человеку, что является выгодным для общества в целом.

## **2.2 Факторы развития благотворительной деятельности в России и их социальная эффективность**

Изучив развитие и состояние благотворительной деятельности в различные исторические периоды, можно сделать вывод, что на развитие благотворительной деятельности оказывают влияние определенные стороны общественной жизни.

Здесь можно выделить следующие группы факторов развития: политические (общественный строй, отношения к данному вопросу органов государственного управления и политических партий); идеологические (уровень духовной культуры общества, религиозные взгляды, нравственное состояние общества и т.д.); правовые (состояние законодательства в области благотворительной деятельности, регулирование деятельности некоммерческих организаций); экономические (налоговая система, уровень среднедушевых денежных доходов, дифференциация денежных доходов населения); социальные (общественные отношения, социальная напряженность, уровень государственных социальных гарантий, степень потребности населения в дополнительной социальной защите).[14]

Более наглядно влияние каждой группы факторов на развитие благотворительной деятельности автором отражено в таблице развития благотворительной деятельности в различные исторические периоды (табл. 3).

Авторская краткая характеристика развития благотворительной деятельности в различные исторические этапы позволяет сделать вывод о том, что благотворительность в России прошла путь от простых форм своего проявления в начальный, дореволюционный период, таких видов как милостыня и презрение, сменившись затем социальной работой государства и шефством в советский период. В современном обществе она достигает наивысшей формы своего развития через создание специализированных

некоммерческих организаций, в том числе используя накопление доходов посредством создания фондов целевого капитала некоммерческих организаций.[7]

Таблица 3 - Краткая характеристика благотворительной деятельности

Пе-риод	Этап	Краткая характеристика групп факторов развития благотворительности					Краткая характеристика благотворительной деятельности
		Политические факторы	Идеологические факторы	Нормативно-правовые факторы	Экономические факторы	Социальные факторы	
I ПЕРИОД - Дореволюционный	1 этап XI в. - XVI в.	Раннефеодальная монархия. Князь. Церковь. Крестьянская община	Распространение религиозных убеждений, низкий уровень развития культуры	Законодатель – князь. («Русская правда» XI в.). Вече (XII в.). Боярская Дума, Земский собор (XV в.)	Богатство распределялось неравномерно	Социальная разность, низкий уровень жизни населения	Поддержка со стороны князя, церкви и монастырей
	2 этап с XVII в. до I половины XIX в.	Феодально-крепостной строй. Абсолютная монархия	Развитие и усиление религии	Начальное формирование нормативно-правовой базы, органов социальной защиты и попечения	Усиление господствующего класса – помещиков и дворян	Возрастание и усугубление расслоения общества	Появляются богадельни, дома призрения и другие благотворительные общества. Учреждаются приказ общественного призрения. Поощряется частная благотворит

							ельность
	3 этап со II полов ины XIX в. до 1917 г.	Абсолютная монархия. Стабилизация государственного строя. Отмена крепостного права	Повышение нравственной и духовной культуры общества	Сформирована полноценная нормативно-правовая база	Развитие монополистического капитализма, класса буржуазии. Промышленная революция	Сформировался глубокий антагонизм между различными слоями общества	Благотворительность превращается в важное общественное движение, возрастают масштабы благотворительности. Расцвет меценатства и частной благотворительности
II ПЕРИОД - Советский	4 этап 1917 г. – 90-е гг. XX в.	Коммунизм. Социальная сфера финансируется только государством	Социалистическое общество и идеология. Запрет религии	Законодательный запрет благотворительной деятельности	Средний уровень жизни	Равноправие классов	Общественные добровольные объединения становятся частью государственной системы. Социальные гарантии обеспечиваются государством. Развитие шефства как своеобразной формы благотворительности
III ПЕРИОД - Современный	5 этап 1990–	Формирование демократии	Восстановление религиозности	Формулировка и принятие	Первоначальное накопление	Резкое расслоение общества и	Благотворительность стала

ый	1995 гг.	ческих основ российско й государств енности	ости, повышени е культуры общества	основных законов	капитала	обнищение значительн ой массы населения	очевидным фактом социально- экономическ ой жизни общества и получила официальны й статус
	6 этап с 1995 г. по сегод няш- ний день	Утвержден ие и усиление демократи ческих основ и других институто в гражданск ого общества	Установле ние и принятие обществом нравствен ных, религиозн ых и культурны х норм	Принятие закона о благотвори тельной деятельнос ти и сопутству ющих законов, их совершенст вование	Становлени е класса богатых и формирован ие среднего класса российского общества	Постепенн ое вовлечение формирую щегося среднего класса в благотвори тельную деятельнос т	

### 2.3 Алгоритм и модель формирования фонда целевого капитала автономной образовательной организации

Одним из перспективных направлений развития высшей школы в России, в частности, такой формы управления как автономные образовательные учреждения, является создание и развитие системы благотворительности, механизмов привлечения пожертвований, введение специализированных фондов поддержки развития вузов. Автономные образовательные учреждения на сегодняшнем этапе развития экономических и правовых отношений в сфере образования являются наиболее приемлемыми для эффективного формирования и функционирования такой формы благотворительной деятельности как фонд целевого капитала.[25]

Создание фонда целевого капитала – очень сложный и трудоемкий процесс, требующий значительной подготовительной работы.

На основе анализа законодательства в этой области автором предложено две структурные модель-схемы для создания и функционирования фондов целевого капитала. Представим модели формирования и функционирования целевого капитала автономного образовательного учреждения. Первая схема раскрывается в организации работы согласно модели создания целевого капитала вуза (рис. 1), вторая – согласно модели формирования целевого капитала вуза с созданием специализированной организации (рис. 2).



Рис. 1. Модель формирования фонда целевого капитала вуза



Рис. 2. Модель формирования фонда целевого капитала вуза (автономного образовательного учреждения) с созданием специализированной организации

Несмотря на принятие основного закона о формировании целевого капитала и внесении изменений в существовавшие ранее законодательные акты, считаем необходимым упорядочить и совершенствовать процесс формирования и использования целевого капитала, выявить особенности этой деятельности в автономных образовательных учреждениях. Для этого, в первую очередь, сформулируем основные этапы создания фонда целевого капитала: решение о формировании целевого капитала (определение целей, задач); анализ соответствия деятельности установленному перечню; анализ организационной структуры некоммерческой организации; анализ информационных ресурсов; формирование контролирующего органа; сбор пожертвований на формирование целевого капитала; выбор управляющей компании, передача пожертвований; выбор аудиторской компании; составление отчета об использовании целевого капитала.[20]

Организовав все необходимые службы, автономное образовательное учреждение может приступить к осуществлению процесса создания и формирования фонда целевого капитала.

## **ГЛАВА 3. Модель коммерческой деятельности автономной образовательной организации**

### **3.1 Характеристика порядка и условия внесения физическими и (или) юридическими лицами добровольных пожертвований и целевых взносов МАОУ лицей №110 им. Л.К. Гришиной**

Добровольные пожертвования и целевые взносы (ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФОНД "Сто десять")

Сведения о возможности, порядке и условиях внесения физическими и (или) юридическими лицами добровольных пожертвований и целевых взносов, механизмах принятия решения о необходимости привлечения указанных средств на нужды и контроля за расходованием средств МАОУ лицей № 110 им. Л.К. Гришиной.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 29.12.2012 № 273 «Об образовании в Российской Федерации», Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», Федеральным законом от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Указом Президента Российской Федерации от 31.08.1999 № 1134 «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом Общественного фонда «Сто десять» ([см. Устав](#)) с целью:

- создания дополнительных условий для развития МАОУ лицей № 110 им.Л.К.Гришиной (далее по тексту – Лицей), в том числе совершенствования

материально-технической базы, обеспечивающей воспитательно-образовательный процесс, организацию отдыха и досуга учеников в Лицее;

- правовой защиты участников воспитательно-образовательного процесса в Лицее и оказания практической помощи коллективу Лицея осуществляется привлечение целевых взносов, добровольных пожертвований и иной поддержки.

Основным источником финансирования школы является бюджет муниципального образования «Город Екатеринбург».

Привлечение Лицеём дополнительных источников финансирования не влечет за собой сокращения объемов финансирования школы из бюджета муниципального образования «Город Екатеринбург».

Решение о необходимости привлечения средств для создания условий организации воспитательно-образовательного процесса принимает Попечительский совет лицея.

Дополнительная материальная поддержка Лицея оказывается в следующих формах:

- добровольные пожертвования;
- целевые взносы;
- безвозмездное выполнение работ, предоставление услуг (безвозмездная помощь).

Основным принципом привлечения дополнительной поддержки Лицею является добровольность ее осуществления физическими и юридическими лицами, в том числе родителями (законными представителями).

Целевые взносы и добровольные пожертвования в виде денежных средств могут быть зачислены на лицевой внебюджетный счет Лицея в безналичной

форме расчетов или на счет специально образованного общественного фонда «Сто десять».

Между Лицеом и Общественным фондом «Сто десять» заключается соглашение о сотрудничестве по созданию условий для воспитательно-образовательного процесса. (Приложение 1)

Привлечение добровольных пожертвований и целевых взносов осуществляется по решению Попечительского совета и имеет своей целью приобретение необходимого Лицею имущества, развитие и укрепление материально-технической базы Лицея, охрану жизни и здоровья, обеспечение безопасности учеников в период воспитательно-образовательного процесса, и также решение иных задач, не противоречащих уставной деятельности Лицея и действующему законодательству Российской Федерации.

При внесении целевых взносов жертвователи оформляют в письменной форме договор пожертвования денежных средств Лицею на определенные цели (целевые взносы) по прилагаемой форме (Приложение 2) или заявление (Приложение 3).

При внесении добровольных пожертвований жертвователь вправе:

- указать целевое назначение вносимого им пожертвования;
- передать полномочия Попечительскому совету Лицея по определению целевого назначения вносимого им пожертвования.

Поступившие пожертвования (денежные средства), могут быть направлены, в том числе, на следующие цели:

приобретение имущества, оборудования;

приобретение хозяйственных товаров, строительных материалов;

оплату за проведение работ и оказание услуг, включая:

- 3.1. услуги связи;
- 3.2. транспортные услуги;
- 3.3. услуги по содержанию имущества;
- 3.4. курсов повышения квалификации;
- 3.5. прочих работ и услуг;
- 3.6. прочих расходов.

Жертвователю может оказывать Лицею поддержку в виде безвозмездной помощи: выполнять работы и оказывать услуги (содействие).

При оказании безвозмездной помощи между Лицею и жертвователем заключается договор на безвозмездное выполнение работ (оказание услуг) и подписывается по окончании работ (оказанию услуг) акт сдачи-приемки выполненных работ (оказанных услуг).

Лицею предоставляет в централизованную бухгалтерию Управления образования и в налоговый орган отчеты по установленной форме в установленные законодательством сроки.

Лицею, не реже одного раза в год, отчитывается на Родительском совете, собраниях родителей, в том числе путем предоставления письменной информации непосредственно Жертвователям, законным представителям о направлениях использования и израсходованных суммах целевых взносов и добровольных пожертвований. Отчет должен содержать достоверную и полную информацию в доступной и наглядной форме. Для ознакомления с отчетом наибольшего числа жертвователей отчет может быть размещен на информационных стендах Лицею.

Сформированный отчет за отчетный период, содержащий показатели о суммах поступивших средств и об израсходованных суммах по

направлениям расходов проверяется Ревизионной комиссией из числа родителей и утверждается Попечительским советом Лицея.

Контроль за расходованием целевых взносов и добровольных пожертвований осуществляется Родительским советом Лицея, который является управляющей структурой Попечительского совета.

Директор Лицея несет персональную ответственность за соблюдение порядка привлечения дополнительной поддержки, в том числе за привлечением и использованием целевых взносов, добровольных пожертвований в соответствии с настоящим положением и действующим законодательством.

### **3.2. Содержание деятельности эндаумент фондов образовательных организаций и методические рекомендации по повышению ее эффективности**

Эндаумент (англ. *endowment*) – целевой фонд, предназначенный для использования в некоммерческих целях, как правило, для финансирования учреждений образования, медицины, культуры. Фонды целевого капитала – это новые источники финансирования инновационных образовательных программ, научных исследований. Целевой капитал некоммерческой организации (англ. *endowment* — *эндаумент*) — сформированная за счёт пожертвований часть имущества некоммерческой организации, переданная в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческих организаций. В мировой практике в подавляющем большинстве эндаументы создаются навечно. Доход от управления может использоваться только на цели, которые определены при формировании целевого капитала. Преимуществом фонда целевого капитала является прозрачный характер его деятельности. Схема организации фонда предельно проста: благотворители передают пожертвования в фонд целевого капитала, фонд передает средства

в управление — управляющей компании, а полученный доход направляется на финансирование деятельности одной или нескольких некоммерческих организаций. Переданные пожертвования не тратятся в какой-либо проект сразу, а генерируют доход и финансируют проект на протяжении долгого периода времени.[31]

Формирование фонда целевого капитала позволяет обеспечить частичную независимость некоммерческих организаций от разовых пожертвований и иных добровольных нерегулярных поступлений за счёт получения гарантированного ежегодного дохода от управления целевым капиталом. Пожертвования в целевой фонд являются наивысшей оценкой доверия донора некоммерческой организации, которую он поддерживает, таким образом, целевой фонд можно создать только в том случае, если общество уверено в том, что эта некоммерческая организация будет придерживаться объявленных принципов и результатов деятельности — на деле, а не на словах. Средства, поступающие в фонд целевого капитала, и доходы от управления целевым капиталом не облагаются налогом. Для физических лиц, передающих средства в целевой капитал, предусмотрен налоговый вычет из подоходного налога.

В России деятельность по созданию и управлению целевым капиталом в законодательном пространстве регулируется:

- Федеральным законом № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30 декабря 2006 года,
- Федеральным законом № 276-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона № 275-ФЗ „О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций“» от 30 декабря 2006 года,

- Федеральным законом № 328-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 21 ноября 2011 г.

Сформировать целевой капитал возможно только за счёт пожертвованных денежных средств, а пополнять уже сформированный целевой капитал с 2012 года, согласно принятым в ноябре 2011 года поправкам в закон, можно за счет ценных бумаг и недвижимости. Целевой капитал считается сформированным, если:

- его размер равен или превышает 3 млн рублей. 3 миллиона — минимальная предусмотренная законом сумма целевого капитала;
- создан совет по использованию целевого капитала;
- целевой капитал передан в доверительное управление управляющей компании.

В настоящее время в России зарегистрировано около 116 фондов целевого капитала. Только половина из зарегистрированных фондов уже сформировали целевой капитал, остальные находятся в процессе привлечения пожертвований.

Совокупный объем средств, аккумулированный целевыми капиталами в России, — около 24,9 млрд рублей (по состоянию на апрель 2013 г.). Самый крупный целевой капитал в размере 12 млрд рублей сформирован для поддержки деятельности Благотворительного фонда «Урал» (Республика Башкортостан). Среди остальных фондов самые крупные собственники целевых капиталов в России в подавляющем большинстве — фонды поддержки вузов: НИТУ «МИСиС», Академии народного хозяйства, Санкт-Петербургского государственного университета, Высшей школы экономики, Российской экономической школы, Финансовой академии при Правительстве РФ, Дальневосточного федерального университета. Первый в России

эндаумент-фонд был создан для поддержки Московской школы управления «Сколково» (дата регистрации — 29 марта 2007 года).[32]

Основные рекомендации по повышению эффективности функционирования эндаумент фондов, сводятся к следующим положениям:

- 1) разработать целостную концепцию и политику благотворительной деятельности, в которых были бы четко определены основные термины (такие как благотворительность, статус благотворителя и т.п.), прописаны приоритеты государства в данной области, а также распределены полномочия и обязанности по реализации законодательства на разных уровнях власти — федеральном, региональном, местном;
- 2) зафиксировать приоритетность благотворительных организаций в законе о размещении государственного заказа;
- 3) разработать адресное законодательство по видам деятельности, возможно, с привязкой льгот по налогообложению к определенным видам деятельности;
- 4) разработать систему льготного налогообложения благотворителей (жертвователей) и организаций, занимающихся благотворительной деятельностью;
- 5) предоставить льготы для организаций, занимающихся благотворительной деятельностью, по оплате аренды и коммунальных услуг;
- 6) отказаться от практики налогообложения благополучателей;
- 7) урегулировать вопросы, связанные с добровольческой деятельностью, а именно с правовым статусом добровольцев и с системой обучения добровольцев и лицензирования НКО на такие образовательные программы;
- 8) законодательно обеспечить меры по профессионализации кадров НКО (их обучению, подготовке, социальной защите), а также по гарантированной оплате их труда, хотя бы в минимальном объеме;

9) разработать механизмы, позволяющие органам власти субсидировать или оказывать финансовую помощь общественным организациям ветеранов или инвалидов;

10) разработать комплекс мер по моральному поощрению благотворителей;

11) урегулировать вопросы, связанные с информационной политикой: снять ограничения по информированию общественности о деятельности НКО, о конкретных благотворительных акциях, о благотворителях;

12) принять меры по упрощению, усовершенствованию системы отчетности, в то же время не создавая возможности для злоупотреблений со стороны недобросовестных организаций;

Отдельно можно представить предложения о направлениях усовершенствования российского законодательства в благотворительной сфере;

1) разработка комплексной государственной политики в области благотворительности и ее последовательному, системному и непротиворечивому воплощению в законах. Конкретнее, можно сформулировать следующие требования:

— провести комплексную доработку законодательства с определением всех основополагающих терминов

— определить и закрепить в законодательстве приоритеты государства в области благотворительности

— внедрять принцип адресности законодательства

— упростить законодательство, свести воедино или поставить в соответствие три закона, регламентирующие деятельность благотворительных организаций.

2) наиболее важным предметом законодательного регулирования, подлежащим изменению, является налогообложение в сфере благотворительности. Считая налогообложение жертвователей наиболее

серьезным препятствием на пути развития благотворительности, участники опроса относят его к первоочередным направлениям, требующим доработки.

Можно ввести систему бонусов для частных лиц — доноров и бизнеса, при этом определив систему контроля. Накопительную систему. Должны с определенного момента налоги снижаться. Это может быть связано и с объемом средств, и с некими государственными приоритетами.

Другим важным направлением совершенствования налоговой сферы представители НКО считают облегчение налогообложения благотворительных организаций и предоставление им некоторых льгот по оплате аренды помещений и коммунальных услуг.

Кроме того, необходимо решить проблемы, связанные с налогообложением благополучателей, которые часто тормозят оказание помощи незащищенным социальным группам.

3) актуальным для многих благотворительных организаций является урегулирование отношений с государством, разработка механизмов государственного финансирования, принятие законодательства по госзаказу

4) необходимо также законодательное регулирование добровольческой деятельности, в котором были бы отражены такие вопросы, как статус волонтера, шкала оценки его труда, механизмы поощрения добровольческой деятельности, поддержки добровольчества на государственном уровне.

5) также важным представляется принятие мер по социальной защите сотрудников некоммерческих и благотворительных организаций, предоставление им определенных льгот, аналогичных социальному пакету сотрудников государственных служб (льготные кредиты по ипотеке, медицинское обслуживание).

6) необходимо расширить сферы для грантового финансирования

## Заключение

В ходе исследования выполнена систематизация существующего терминологического аппарата по определению понятия благотворительности. Предложено авторское определение благотворительной услуги, конкретизирующее понятие благотворительной деятельности и определяющее ее специфику как процесса поиска и перераспределения материальных и нематериальных ресурсов от лиц и организаций в пользу индивидов, находящихся в критической ситуации, не соответствующей элементарным жизненным стандартам, либо в пользу субъектов, поддержка которых будет способствовать созданию более высоких стандартов или качества личной и общественной жизни. Предложенное авторское определение благотворительной услуги, выявленные особенности ее свойств позволили классифицировать их по различным признакам, в том числе по видам и продуктам благотворительности, что дает возможность систематизировать знания по данному вопросу, а также упорядочить и сопоставить между собой все существующие проявления и способы осуществления благотворительности.

Выявленные группы факторов развития благотворительной деятельности и разработанная на их основе краткая характеристика благотворительности в России в различные исторические этапы позволили проследить ее постепенное совершенствование и сделать вывод, о том что на современном этапе она развивается через создание специализированных некоммерческих организаций, в том числе используя накопление доходов посредством создания фонда целевого капитала некоммерческих организаций.

Разработанные основные этапы и алгоритм создания фонда целевого капитала позволяют систематизировать, регламентировать этот процесс и выбрать модель фонда. Предложенный механизм организации процесса создания фонда дает возможность сократить временные затраты на его

осуществление и внедрение в деятельность автономного образовательного учреждения.

Сформированные основные направления совершенствования процесса сбора пожертвований автономным образовательным учреждением позволяют повысить эффективность функционирования образовательных учреждений за счет создания попечительских советов, формирования и укрепления партнерских отношений образовательного учреждения с бизнес-сообществом как работодателем, что, безусловно, повлияет на повышение качества подготовки специалистов и создаст предпосылки развития и повышения результативности деятельности таких традиционных образовательных структур.

Разработанная автором методика оценки и выбора приоритетных направлений использования дохода от целевого капитала позволяет автономному образовательному учреждению выявить и сформулировать ключевые задачи, которые нуждаются в первой реализации и принесут максимальный эффект для учебного заведения в достижении стратегических целей.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### *Нормативные документы*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) М.: Норма: Норма-Инфра-М, 2014. – 128 с.
2. Об образовании: федер. закон. – М.: Инфра-М, 2014. – 54 с.

### *Учебные пособия и монографии*

1. Автономное учреждение: правовые и финансовые аспекты деятельности: Автономные учреждения: экономика, налогообложение и бухгалтерский учёт. - 2008. - № 6. - 17-22с
2. Арсюхин Е. Кто первым скажет "Автономное учреждение": Государственные и муниципальные учреждения станут автономными.- Российская газета, 2006, 18 мая (№ 4069).
3. Автономные учреждения: экономика, налогообложение и бухгалтерский учёт. – 2008, № 5.- 29-43с
4. Бердашкевич А.Л. Правовой и экономический статус субъектов образовательной деятельности. Слово о завтрашнем дне: Закон. – 2006, № 4.- 15-18с
5. Булаев Н. И., Бердашкевич А.П. Место автономных учреждений в российской системе образования: Официальные документы в образовании. – 2006, № 33.- 4-19с
6. Бурлаков С.А. Крупные сделки и сделки с заинтересованностью автономных учреждений: Журнал российского права. – 2008, № 9.- 132-141с

7. Бурундукова, Е.М. Автономные учреждения: правовые, бухгалтерские и налоговые аспекты. - М.: ГроссМедиа, 2008.- 112 с
8. Вифлеемский, А.Б. Изменения в финансово-хозяйственном механизме функционирования бюджетных учреждений: Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2006, № 10.- 12-19с
9. Вопросы порядка и последствий преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения: Автономные учреждения: экономика, налогообложение и бухгалтерский учёт. – 2008, № 5.- 49-55с
10. Вопросы применения упрощенной системы налогообложения в автономных учреждениях: Автономные учреждения: экономика, налогообложение и бухгалтерский учёт. – 2008, № 5.- 16-28с
11. Григорьева, Н.С. Автономные учреждения: создание, реорганизация и ликвидация: Гражданское право. – 2008, № 4.- 14-17с
12. Григорьева, Н.С. Правовой режим имущества автономных учреждений: Юрист. – 2008, № 8.- 51-58с
13. Григорьева, Н.С. Правовой режим имущества автономных учреждений: Автономные учреждения: экономика, налогообложение и бухгалтерский учёт. – 2009, № 1.- 19-20с
14. Гусева, Т.А. Концепция правового регулирования статуса автономных образовательных учреждений: Право и экономика. – 2006, № 12.- 4-13с
15. Залесский, В.В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение): Журнал российского права. – 2007, № 4.- 61-69с
16. Зуйкова Л. Автономные и двуликие: Новая бухгалтерия. – 2007, № 2.- 16-25с
17. История государственного управления в России : под общ. ред. Игнатова В. Г.: авт. коллектив Игнатов В.Г. Данилов А.Г., Кислицын, С.А. - учебник для вузов Изд. 4-е, перераб. и доп., Ростов - на - Дону: Феникс, 2005.- 640с

- 18.Кванина В.В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права. - Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004.- 129 с
- 19.Кирилловых А.А. Учреждения: некоторые вопросы порядка и последствий перехода в автономный статус : Право и экономика. – 2007, № 12.- 24-29с
- 20.Куров С.В. Образование и гражданское право. - М.: Готика, 2004.- 65-66с
- 21.Лукашенко М.А. Высшее учебное заведение на рынке образовательных услуг: актуальные проблемы управления. - М.: Маркет ДС, 2003.- 12-13с
- 22.Манасян Г.В. Автономные учреждения в системе некоммерческих организаций: Юстиция. – 2009, № 1.- 74-80с
- 23.Новоселова Л.А. Автономные учреждения Корпорации и учреждения: сб. статей : ответственный редактор М.А. Рожкова. - М.: Статут, 2007.- 168-196с
- 24.Озерова Н.Б. Автономное учреждение - новая организационно-правовая форма: Советник бухгалтера в сфере образования. – 2007, № 1.- 16-32с
- 25.Панченко В.Ю. Правовой режим удовлетворения потребностей автономных учреждений в товарах, работах, услугах: Российская юстиция. – 2008, № 11.- 10-13с
- 26.Пыхов Е.А. Актуальные проблемы реализации автономии автономными учреждениями: Гражданское право. – 2007, № 3.- 5-6с
- 27.Содержание имущества автономных учреждений: Автономные учреждения: экономика, налогообложение и бухгалтерский учёт. – 2008, № 4.- 30-43с
- 28.Токарев И.Н. Автономное учреждение: между бюджетом и коммерцией: Финансовые и бухгалтерские консультации. – 2007, № 1.- 17-21с

29. Чагин К.Г. Автономные учреждения: "госкорпорации" в социальной сфере или мостик к рынку? : Законодательство и экономика. – 2008, № 5.- 14-24с
30. Чагин К.Г. Автономные учреждения: "государственные корпорации" в социальной сфере или мостик к рынку?: Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2009, № 2 (89).- 12-26с
31. Федеральный закон № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» - 2006
32. Федеральный закон № 276-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона № 275-ФЗ „О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций“» - 2006
33. Федеральный закон № 328-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» -2011