

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

*М. Н. Кудилинский**, *Е. А. Емельянова***

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОХОДА ОТ ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

В качестве общего правила Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»¹ (далее — Закон) рассматривает формирование целевого капитала непосредственно самой некоммерческой организацией. Это позволяет облегчить Закон с юридико-технической точки зрения (логика законодателя понятна и извинительна), но создает значительные сложности при правоприменении.

Формирование целевого капитала актуально прежде всего для государственных и муниципальных учреждений. Негосударственные некоммерческие организации в своем большинстве не могут позволить себе такую роскошь, как создание эндаументов. Негосударственная некоммерческая организация в гораздо большей степени, чем государственное учреждение, зависит от внешнего финансирования, в том смысле, что такое финансирование в большинстве случаев не поддается прогнозированию на средне- и долгосрочную перспективу. Если текущие потребности в финансировании бюджетного, да и автономного учреждения удовлетворялись и, надеемся, будут удовлетворяться по крайней мере на минимальных уровнях, негосударственная организация даже на это рассчитывать не может. Отдельные случаи подключения негосударственных структур к государственному и околোগосударственному финансированию можно вынести за скобки, поскольку таких организаций немного и в эндаументах они едва ли нуждаются.

* Кудилинский Михаил Николаевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права юридического факультета СПбГУ, проректор по экономическому развитию СПбГУ.

© М. Н. Кудилинский, 2012

E-mail: pravo@hq.spbu.ru

** Емельянова Елена Александровна — аспирантка кафедры коммерческого права Юридического факультета СПбГУ, начальник Отдела правового обеспечения и контроля Управления — Аппарата проректора по экономическому развитию СПбГУ.

© Е. А. Емельянова, 2012

E-mail: e.emelyanova@spbu.ru

¹ СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 38.

В последние годы процесс создания автономных учреждений путем изменения типа государственного или муниципального учреждения должен был бы изменить ситуацию, поскольку автономным учреждениям предполагалось открывать счета в кредитных организациях. Это сделало бы технически возможным создание фондов целевого капитала в рамках учреждения, без создания специализированной организации. Однако изменение в 2010 г. ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»² установило возможность открытия автономным учреждениям как счетов в кредитных организациях, так и счетов в территориальных органах Федерального казначейства, региональных и муниципальных финансовых органах. Поскольку финансирование через лицевые счета создает неоспоримые удобства для главных распорядителей средств бюджетов и финансовых органов, нетрудно предположить, что открытие автономным учреждениям счетов в кредитных организациях не будет носить массового характера.

Таким образом, можно констатировать, что для всех типов государственных и муниципальных учреждений в настоящее время основным способом создания собственного эндаумента остается учреждение специализированной организации, т. е. фонда как отдельного юридического лица. С учетом общеизвестных прямых и косвенных законодательных запретов учредить фонд непосредственно государственному и муниципальному учреждению очень непросто. Дело даже не в самом акте учреждения юридического лица — на это как раз прямых запретов нет. Учреждение фонда все-таки предполагает имущественные взносы при его учреждении, в то время как для учреждений это невозможно, по крайней мере, без согласия собственника (фонд — это совсем не инновационное предприятие, для создания которого согласие собственника не нужно). Можно, конечно, использовать схему целевого пожертвования имущества, когда жертвователь специально оговаривает цель — создание фонда управления целевым капиталом, а также другие схемы обхода законодательных запретов разной степени «серости», но стоит ли начинать общественно полезное дело с «серой» схемы? Представляется, что нет.

В целом приемлемым видится путь создания фонда отдельными физическими лицами, связанными с учреждением, в интересах которого сформирован целевой капитал, например его руководителями, выдающимися учеными или заметными выпускниками.

Основное возражение состоит в том, что руководство со временем может измениться. Тезис вполне основательный, некоторая опасность действительно существует, однако ее не стоит слишком переоценивать. После первичного создания органа управления фондом и внесения имущественных взносов учредители теряют какую бы то ни было возможность непосредственно влиять на работу фонда, который фактически превращается в полностью самоуправляемую организацию с собственными органами управления, в состав которых учредители фонда могут и не входить. Так что можно говорить только о повышенной значимости отбора первого состава высшего коллегиального органа управления фондом, которому после его формирования и переходят полномочия по управлению фондом, в том числе и вопрос о составе самого высшего органа. Данное обстоятельство крайне важно, но является имманентным свойством фондов как некоммерческих организаций. От этого никуда не уйти безотносительно к составу учредителей. Большое значение в связи с этим приобретает устав фонда, куда можно внести какие-либо внешние ограничения (например, формирование части высшего органа по представлению учреждения) или внутренние сдержки и противовесы (роль

² Там же. 2006. № 45. Ст. 4626.

попечительского совета, принятие широкого спектра решений квалифицированным большинством).

Таким образом, управление средствами эндаумента учреждения возлагается на отличное от него и не находящееся под его формальным контролем юридическое лицо.

Возникает противоречие, которое можно расценивать как системное. Доход от использования целевого капитала направляется на нужды бюджетного учреждения.

Совершенно очевидно, что расходование средств на нужды бюджетного учреждения предполагает анализ этих нужд, что, в свою очередь, невозможно без детального или, во всяком случае, достоверного знания об этих нуждах. Такой информацией обладают только и исключительно органы управления бюджетного учреждения, и еще конкретнее — руководитель бюджетного учреждения и его заместители.

Безусловно, жертвователи вправе высказывать свою позицию по вопросу о расходовании средств, их активная позиция не только возможна, но более чем желательна. Также крайне желательна активная позиция жертвователей в формировании органов управления фонда, а также при работе этих органов. Не стоит забывать, что участие в принятии конкретных управленческих решений — это все-таки серьезное организационное обременение. Невозможно и даже некорректно требовать от жертвователя какой-либо конкретики в расходовании средств, помимо оговоренной в договоре. Пункт 2 ч. 4 ст. 9 Закона предписывает совету по использованию целевого капитала (в случае с бюджетным учреждением — попечительскому совету) определить назначение и цели использования дохода от целевого капитала, не более того. Формулировка «назначение и цели» предполагает весьма широкую трактовку: от указаний общего характера до утверждения смет конкретных проектов.

При этом ситуация же, когда представители жертвователей в попечительском совете формулируют конкретные проекты на отчетный период и предлагают их на суд руководства учреждения, выглядит и вовсе фантастичной.

Активная роль исполнительных органов управления фонда законом в принципе не исключается, однако здесь есть существенное обстоятельство. Жертвователи перечисляют средства Фонду вовсе не для собственных нужд, а для нужд соответствующей бюджетной организации. В этих условиях проекты, исходящие, пусть и формально, от организации-посредника, будут восприниматься сторонним наблюдателем как своего рода присвоение средств, что может негативно сказаться на фандрайзинге, даже если между органами управления фондом и бюджетным учреждением не возникает никаких недоразумений. Излишне говорить о последствиях таких разногласий, тем более, если они становятся достоянием гласности.

В этих условиях руководство бюджетного учреждения объективно вынуждено брать на себя инициативу по определению направлений расходования средств. В связи с этим возникают две проблемы: формально-юридическая и управленческая. Собственником целевого капитала остается фонд — формально самостоятельная специализированная организация. Поэтому решение о выделении средств должно приниматься ее органами управления: попечительским советом и высшим коллегиальным органом управления. При этом попечительский совет — это прежде всего орган представительства жертвователей, в отличие от коллегиального органа (правления, совета и т. п.), который по преимуществу состоит из лиц, связанных прямо или косвенно с бюджетным учреждением.

При этом возникает вопрос о координации финансового планирования бюджетного учреждения и специализированной организации. Формально никаких указаний по

этому поводу законодательство не содержит, однако необходимость такой координации диктуется рядом очевидных обстоятельств.

Во-первых, Закон уделяет особое внимание вопросу утверждения финансового плана.

Во-вторых, расходование полученного дохода должно быть максимально точным образом определено во времени. Любое расходование средств связано с их изъятием из управляющей компании. Излишне говорить о том, что преждевременное изъятие средств ведет к уменьшению дохода: средства поступают на счет специализированной организации и фактически блокируются там до их расходования. В принципе, можно изъять доходы и получить их в свое полное распоряжение, что, безусловно, упрощает их расходование. Однако такое решение представляется до некоторой степени оправданным только для относительно небольших фондов. Если же речь идет о суммах, исчисляемых десятками миллионов рублей, их преждевременное изъятие из управления ничем оправдать нельзя.

Разумеется, в данном случае рассматривается типовая ситуация, при которой доверительное управление приносит стабильный доход, а не убыток. Однако уменьшение размера целевого капитала в результате доверительного управления само по себе должно являться основанием для принятия экстренных мер, например, по замене управляющей компании.

В-третьих, расходование средств бюджетным учреждением связано с исполнением процедур размещения государственного и муниципального заказа.

Сложность расходования средств, находящихся в распоряжении бюджетного учреждения, ставит на повестку дня вопрос о правомерности непосредственного расходования средств специализированной организацией в интересах бюджетного учреждения.

Представляется уместным процитировать полностью дефиницию специализированной организации из ст. 2 Закона: «Специализированная организация управления целевым капиталом (далее — специализированная организация) — некоммерческая организация — собственник целевого капитала, созданная в организационно-правовой форме фонда исключительно для формирования целевого капитала, использования, распределения дохода от целевого капитала в пользу иных получателей дохода от целевого капитала в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом». Кроме того, согласно ст. 3 Закона формирование целевого капитала и использование дохода от целевого капитала могут осуществляться в целях использования в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), искусства, архивного дела, социальной помощи (поддержки). Формирование целевого капитала и использование, распределение дохода от целевого капитала на иные цели не допускаются.

Итак, из определения следует строго целевая правосубъектность специализированной организации.

Данное обстоятельство не позволяет фонду вести от своего имени финансово-хозяйственную деятельность за пределами очень узкой сферы, связанной с организационным, информационным, финансовым, правовым и иным обеспечением сбора, передачи в доверительное управление и последующего распределения денежных средств. Тем самым предмет деятельности фонда значительно сужен даже по сравнению с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».³ Как

³ Там же. 1996. № 3. Ст. 145.

бы широко ни трактовалась данная норма, она существенно ограничивает возможное осуществление фондом деятельности в интересах бюджетного учреждения с последующей передачей результатов бюджетному учреждению в натуре.

С другой стороны, Закон прямо не предписывает перечислять доход от целевого капитала на лицевой счет бюджетного учреждения. Статья 13 Закона говорит только об использовании дохода от целевого капитала, делая основной акцент на наличии плана и соблюдении условий пожертвований, оставляя вне регулирования вопрос о технологии использования средств.

Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁴ формально распространяется на все нужды бюджетных учреждений, финансируемые как из средств бюджета, так и из «внебюджетных источников финансирования». Но в данном случае речь идет о суммах, поступивших в распоряжение бюджетного учреждения. Тем более что термин «внебюджетные источники финансирования» применительно к бюджетным учреждениям означает доходы от приносящей доход деятельности, разного рода пожертвования и иные законные поступления на «внебюджетную» часть лицевого счета (ранее — на отдельный счет для учета средств от приносящей доход деятельности), в просторечии — «внебюджетный счет». Собственно, законодатель использовал профессиональный жаргон с одной целью — четко и недвусмысленно указать, что закон распространяется на приносящую доход деятельность.

Именно поэтому закон говорит не о «внебюджетных средствах», так как все средства бюджетного учреждения отражаются на лицевом счете и технически являются средствами соответствующего бюджета. Речь идет о средствах из «внебюджетных источников», т. е. о бюджетных средствах их внебюджетных источников. Это положение сохранится как минимум до завершения реформы бюджетных учреждений, а возможно, и после ее завершения.

Если же средства не поступили в распоряжение бюджетного учреждения, т. е. не поступили на его лицевой счет, нет никаких оснований использовать правила о размещении государственных заказов. Тем более что специализированная организация является отдельным юридическим лицом и вовсе не обязана строить свою финансовую политику в целях выполнения бюджетным учреждением общеустановленной схемы государственных закупок.

Представляется, что в этих условиях вполне допустимо заключение трехсторонних договоров между специализированной организацией, бюджетным учреждением и организацией, осуществляющей поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в интересах бюджетного учреждения. Особое значение приобретает место фонда в этих трехсторонних отношениях. По крайней мере одна из обязанностей безальтернативно возлагается на фонд — это обязанность оплатить товары, работы или услуги. Типовой будет схема, при которой фонд будет выступать плательщиком, а бюджетное учреждение — покупателем или заказчиком. В данном случае фонд реализует свои цели непосредственным образом — средства расходуются не на абстрактные нужды бюджетного учреждения, а на совершенно конкретные, предварительно согласованные и фактически осуществленные закупки. Данная схема безальтернативна в том случае, если для покупателя или заказчика обязательно наличие лицензии на осуществление отдельных

⁴ Там же. 2005. № 30. Ст. 3105.

видов деятельности (строительство, работа с радиоактивными и иными опасными материалами).

Если же речь идет о закупках, которые фонд вправе осуществлять с учетом своей целевой правосубъектности, возможно заключение договора по модели договора в пользу третьего лица в соответствии со ст. 430 ГК РФ, где фонд выступает в качестве покупателя или заказчика при условии исполнения в пользу третьего лица — бюджетного учреждения. В качестве примера можно привести оказание услуг по аудиторской проверке бюджетного учреждения. В конечном счете, попечители (у бюджетного учреждения и фонда они, как правило, одни и те же или связаны друг с другом) могут быть заинтересованы в независимой оценке деятельности бюджетного учреждения, причем такой интерес можно только приветствовать.

В рассматриваемом случае договор заключается между фондом и организацией, осуществляющей поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в интересах бюджетного учреждения. При этом в договоре могут быть указаны отдельные права бюджетного учреждения, как то право участвовать в согласовании соответствующей документации, приемке результата работ или поставленных товаров. Закреплять в договоре данные права бюджетного учреждения не только теоретически возможно, но и весьма целесообразно с практической точки зрения, поскольку учреждение будет иметь возможность контролировать тот результат, который планирует получить по итогам выполнения соответствующего договора.

Допустимо ли считать указанные права одновременно и обязанностями бюджетного учреждения? Ведь при утвердительном ответе на последний вопрос может быть сделан вывод о том, что бюджетное учреждение вступает в договор, что влечет за собой проблему соответствия его действий законодательству о размещении государственного заказа.

В ряде случаев законодательство допускает возложение на третьих лиц определенных обязанностей. Например, согласно ст. 160–161 Кодекса торгового мореплавания⁵ получатель при выдаче ему груза обязан возместить расходы, произведенные перевозчиком, за счет груза, внести плату за простой судна в порту выгрузки, а также уплатить фрахт и внести плату за простой судна в порту погрузки, если это предусмотрено коносаментом или другим документом, на основании которых осуществлялась перевозка груза, в случае общей аварии обязан внести аварийный взнос или предоставить надлежащее обеспечение. При фактической или предполагаемой утрате либо повреждении груза получатель и перевозчик обязаны предоставлять друг другу возможность проводить осмотр груза или проверку его состояния до выдачи груза получателю.

Обосновывая возложение соответствующих обязанностей на третье лицо, М. И. Брагинский и В. В. Витрянский⁶ указывают, что с момента выражения третьим лицом намерения воспользоваться выговоренным в его пользу правом данное лицо *присоединяется к договору*. Однако при этом третье лицо состоит в правоотношениях только с одной из сторон, а именно с должником. Отношения же между третьим лицом и кредитором лежат за пределами договора.

По мнению же Д. Г. Лаврова, третье лицо вообще не вступает в договор, поскольку к подобный вывод не следует напрямую ни из ст. 430 ГК РФ, ни из иных статей,

⁵ Там же. 1999. № 18. Ст. 2207.

⁶ Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Кн. 1: Общие положения. М., 1999. С. 370.

посвященным договорам в пользу третьего лица. Предъявляя требование, основанное на выговоренном в его пользу праве, третье лицо в договор *не вступает*. Если осуществление права сопряжено с выполнением определенных обязанностей, третье лицо связано ими как *условиями осуществления своего права*. Отказ от права влечет прекращение соответствующих обязанностей.⁷ Данная точка зрения представляется наиболее обоснованной, учитывая, что согласно п. 3 ст. 308 ГК РФ обязательство не создает обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон.

Таким образом, более правильным представляется рассматривать участие бюджетного учреждения в согласовании соответствующей документации, приемке результата работ или поставленных товаров лишь как условие осуществления принадлежащего ему права на получение товара, результата работ или услуг. Непосредственно в договор бюджетное учреждение, будучи третьим лицом, не вступает.

С практической точки зрения данный вывод позволяет бюджетному учреждению избежать обвинений в нарушении предусмотренного Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ порядка размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Коль скоро бюджетное учреждение само по себе не заключает договор, отсутствуют основания и для проведения соответствующих конкурсных процедур в порядке, установленном законодательством о размещении государственного заказа.

Основная проблема возникает главным образом в тех случаях, когда покупателем или заказчиком является бюджетное учреждение. Формально действия должностного лица, подписавшего договор, можно при несколько предвзятом отношении трактовать как «размещение заказа для нужд бюджетного учреждения». Соответственно, деяние можно трактовать как «принятие должностным лицом... решения о размещении заказа иным способом в случае, если размещение такого заказа в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд должно осуществляться путем проведения торгов» (ч. 2 ст. 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,⁸ наказание в виде штрафа в размере пятидесяти тысяч рублей). В качестве контраргумента допустимо привести ранее обоснованный в настоящей статье вывод о том, что если денежные средства не поступили в распоряжение бюджетного учреждения, т. е. не поступили на его лицевой счет, отсутствуют основания для использования правил о размещении государственных заказов.

Тем не менее проблема правомерности непосредственного финансирования фондом расходов бюджетного учреждения существует, и полной ясности в этом вопросе нет.

Возвращаясь к вопросу планирования, следует отметить существенные преимущества финансового планирования не по временным промежуткам, а по конкретным проектам.

Это позволяет расходовать средства только в случае и в то время, когда в них возникла реальная потребность и когда они могут быть фактически израсходованы. Практика показывает, что изъятие средств из управления занимает никак не более 3–4 недель, что позволяет оперативно перечислять их поставщику, исполнителю, подрядчику. В этом случае может быть снята проблема с размещением государственного заказа. Средства перечисляются на лицевой счет по мере исполнения фактически заключенных

⁷ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) / Под ред. Н. Д. Егорова, А. П. Сергеева. М., 2006. С. 819.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

договоров и государственных контрактов. Не имеет принципиального значения, поступили ли средства бюджетному учреждению до или после осуществления расчетов с контрагентом. Даже если бюджетное учреждение израсходовало собственные средства, а через некоторое время ему были перечислены соответствующие средства из фонда, целевой характер такой транзакции полностью сохраняется.

Возможность оперативного изъятия денежных средств из управления связана в том числе с активами, в которые вкладывается целевой капитал, т. е. зависит от состава инвестиционного портфеля.

Перечень объектов, в которые могут быть размещены средства целевого капитала, установлен ч. 1 ст. 15 Закона. Основную долю данного перечня составляют ценные бумаги: акции, облигации, ипотечные ценные бумаги, инвестиционные паи. К характеристикам ценных бумаг, входящих в инвестиционный портфель, относятся доходность, ликвидность и уровень риска.

Некоммерческая организация — учредитель управления — может согласовывать структуру инвестиционного портфеля с управляющей компанией. Так, согласно п. 3 ст. 16 Закона в договоре доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, должны быть указаны требования к составу объектов управления и инвестиционная политика управляющей компании, которая будет реализовываться при выполнении этого договора.

Принимая во внимание, что фонды управления целевым капиталом не всегда обладают специалистами, досконально разбирающимися в конъюнктуре рынка ценных бумаг и макроэкономической ситуации, важно уделить особое внимание тщательному отбору управляющей компании, имеющей опыт работы на соответствующем рынке и способной определить наиболее оптимальную инвестиционную стратегию. В конечном счете, именно от профессиональных действий управляющей компании зависит, насколько эффективной окажется инвестиционная деятельность фонда управления целевым капиталом, будут ли достигнуты те цели и задачи, которые ставил перед собой учредитель управления. Но активная роль эндаумент-фонда в определении стратегии инвестирования и последующий мониторинг состава портфеля не менее важны. В этом смысле для учредителя управления важно тщательно обсудить инвестиционную декларацию и впоследствии регулярно взаимодействовать с управляющей компанией, поскольку оптимальное соотношение активов, уровень риска и степень их ликвидности определяются эмпирическим путем.

Вложение большей части денежных средств в акции влечет максимальный риск для инвестора, ведь именно акции в значительной степени подвержены риску наступления событий с негативными последствиями, способствующими потерям, недополучению дохода и запланированной прибыли, в частности, по причине манипулирования рынком ценных бумаг, весьма распространенной практики на российском фондовом рынке — попытки продавать ценные бумаги по ценам выше или ниже тех, которые бы установились в результате нормального воздействия соотношения цены и спроса.⁹ Кроме того, динамику движения цен на акции зачастую трудно предсказать на долгий срок, что существенно ограничивает горизонт инвестирования. Однако подобная стратегия позволяет получить более высокий доход, чем доход от инвестирования исключительно в облигации и депозиты.

⁹ Тьюлз Р. Дж., Брэдли Э. С., Тьюлз Т. М. Фондовый рынок. М., 1999. С. 366.

Учитывая конъюнктуру рынка и степень рисков, многие учредители управления считают целесообразным придерживаться консервативной стратегии. Безусловно, инвестиционная стратегия выбирается исходя из ориентации на сохранность целевого капитала, ввиду чего не может быть излишне рискованной. Сама сущность эндаумент-фондов диктует необходимость выбора консервативной стратегии. Таким образом, наиболее целесообразным представляется сосредоточить значительную часть портфеля в облигациях и депозитах, избежав риска сиюминутных колебаний цен на рынке.

Тем не менее при финансовом планировании по конкретным проектам расходовать средства необходимо в том случае и в то время, когда в них возникла реальная потребность. Следовательно, появляется нужда в более ликвидных активах, которые при необходимости могут быть оперативно обращены в деньги. Таким образом, при всей своей привлекательности данный способ финансового планирования не лишен определенных трудностей для эндаумент-фонда, поскольку последнему приходится обращать особое внимание не только на стабильность и относительную безрисковость финансовых инструментов в структуре портфеля, но и на их ликвидность.

Финансовое участие фонда в реализации проекта должно быть заранее предусмотрено финансовым планом фонда. Если же решение принимается, а средства — перечисляются задним числом, в порядке компенсации расходов, ранее понесенных бюджетным учреждением, правомерность такого решения, по крайней мере, не очевидна. Сомнительно, чтобы какой-либо жертвователь мог обозначить в качестве цели использования дохода компенсацию расходов бюджетного учреждения, пусть даже на определенные цели. Компенсация понесенных затрат может быть отнесена к «финансированию уставной деятельности» с очень большой натяжкой. По крайней мере, формулировка финансового плана должна прямо говорить о компенсации, и для принятия такого решения необходимы веские основания, которые следует по возможности излагать в решениях как фонда, так и бюджетного учреждения.

Если по тем или иным причинам проект не реализуется бюджетным учреждением и средства не востребуются, это не требует принятия органами управления фондом какого-либо специального решения. Тот факт, что финансовый план специализированной организации остается невыполненным по расходам, не должен рассматриваться как негативное обстоятельство. В конце концов, перед фондом не стоит задача любой ценой потратить доход от доверительного управления целевым капиталом. Средства остаются в управлении и продолжают приносить доход.

Формально в финансовый план требуется внести указание о том, что средства, не востребованные по причинам, не зависящим от Фонда, остаются в доверительном управлении, фактически присоединяются к основной части эндаумента (в части доверительного управления и извлечения дохода). При этом у Фонда развязаны руки: средства могут быть истрачены в следующем году, и тогда они будут рассматриваться как нераспределенный доход прошлых лет, или могут быть непосредственно присоединены к эндаументу, что может быть важно, например, для отчетности перед жертвователями. Представляется, что присоединение дохода к основному телу целевого капитала, хотя прямо законом и не предусматривается, им же не запрещается, тем более что такое действие, будучи предусмотренным в финансовом плане, становится частным случаем распределения и использования дохода. Это решение не может трактоваться как однозначно направленное против интересов бюджетного учреждения, поскольку увеличение эндаумента несет в себе очевидную выгоду для бюджетного учреждения уже

в среднесрочной перспективе. Более того, в приведенных примерах средства не были израсходованы в результате действий и решений именно бюджетного учреждения.

В любом случае по истечении периода управления необходимо зафиксировать сумму дохода, с тем чтобы принять решения в отношении указанных средств, прежде всего в форме финансового плана на следующий период.

Существуют два ограничения, содержащихся в ч. 5 ст. 13 Закона.

Во-первых, необходимо безусловно выполнить обязательства по договорам пожертвования, условия завещаний и решения совета по использованию целевого капитала (в случае бюджетного учреждения — попечительского совета).

Во-вторых, размер неиспользованного дохода от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, не может быть более 50 процентов такого дохода за два года подряд.

Условия не кажутся слишком жесткими. Выполнение условий пожертвований представляется правильным трактовать как выполнение прямых условий договоров пожертвования о необходимости ежегодного обязательного распределения доходов от управления целевым капиталом. Общего указания на необходимость распределения дохода на определенные цели явно недостаточно для того, чтобы считать такое распределение обязательным в смысле упомянутой нормы Закона. В противном случае, норма была бы сформулирована иначе — от жертвователя требовалось бы прямое разрешение на неиспользование дохода каждый год, а обязанность использовать доход в полном объеме была бы прямо зафиксирована в Законе.

Любой проект и мероприятие, реализуемые за счет средств, полученных от целевого капитала, должны находить свое отражение в решениях, принимаемых как бюджетным учреждением, так и фондом. Не имеет принципиального значения, какая именно сторона выступает формальным инициатором решения, главное, чтобы они следовали друг за другом и находили свое отражение в документах финансового планирования и в первичных финансовых документах обеих организаций. Только в этом случае могут быть выполнены формальные требования Закона.

Таким образом, можно выделить следующие схемы использования дохода от целевого капитала бюджетного учреждения.

1. Оптимальный с формальной и содержательной точек зрения вариант. Бюджетное учреждение и Фонд до начала календарного года или иного планового периода принимают согласованное решение о направлениях расходования средств эндаумента. Планы предварительно координируются по времени, суммам и детализируются по конкретным проектам, а также получают одобрение жертвователей через механизм попечительского совета и через непосредственное одобрение решения наиболее крупными жертвователями.

2. Изъятие полученного у управляющей компании по истечении отчетного периода управления с последующим перечислением средств на лицевой счет бюджетного учреждения. Средства могут быть просто перечислены на лицевой счет бюджетного учреждения с формулировками целей расходования, воспроизводящими положения договоров пожертвования и (или) производные от них формулировки целей создания целевых фондов, если таковые созданы.

В этом случае на бюджетное учреждение необходимо возложить дополнительные обременения по предоставлению отчетности, иначе целевой характер средств не будет обеспечен. Причем речь идет о формальном включении данного положения в итоговое

решение о выделении средств. Это должно быть ясное и однозначно трактуемое обязательство, поскольку целевой характер средств эндаумента — это формальное требование Закона. Перечисление средств без последующего контроля будет не только неразумным, но и незаконным решением. Отчет представителей бюджетного учреждения о расходовании средств перед попечительским советом в этом контексте выглядит как весьма удачная и едва ли не единственно возможная процедура.

Большая роль также отводится финансовому руководителю фонда. Именно он в этой схеме должен осуществлять предварительную проверку целевого назначения расходующихся средств.

Бюджетное учреждение в данной схеме осуществляет расходование полученных средств в общеустановленном порядке, с соблюдением правил размещения государственных и муниципальных заказов.

Данная схема также является предпочтительной при угрозе уменьшения размера целевого капитала в результате доверительного управления. Разумеется, если такая угроза не связана с неэффективной работой управляющей компании — тогда нужны другие меры.

3. Постепенное перечисление средств по конкретным запросам бюджетного учреждения в рамках целевого назначения средств. Такое решение попечительский совет и высший коллегиальный орган управления фондом вполне могут принять, возложив на финансового руководителя фонда обязанность по проверке запросов и последующему отчету о расходовании средств. Такое решение целесообразно принимать в ограниченном числе случаев, когда запрос бюджетного учреждения на финансирование в следующем году не сформирован по какой-либо причине (возможно, весьма основательной), его потребности не ясны, а жертвователи не сформулировали четких потребностей о расходовании средств. Ситуация более чем вероятная, почти типовая.

Важным обстоятельством является формулировка решения и финансового плана. Речь ни в коем случае не должна идти о волюнтаризме финансового руководителя и наделении его правом решать вопрос о целесообразности той или иной транзакции. Такое «делегирование полномочий», с нашей точки зрения, не соответствует схеме принятия финансовых решений, изложенной в Законе. Речь идет только и исключительно о предоставлении бюджетному учреждению своего рода лимита финансирования на следующий год на установленные цели. Руководитель фонда выполняет функции своего рода казначейства и осуществляет формальную проверку.

Как и в предыдущем пункте, осуществление тендерных процедур остается обязательным, но фактическое перечисление средств может быть синхронизировано с расчетными сроками исполнения обязательств и, соответственно, сроками оплаты.

4. Перечисление средств по мере реализации проектов и (или) мероприятий, обозначенных в финансовом плане фонда. В этом случае критически важным становится оперативный обмен информацией между фондом и бюджетным учреждением, с тем чтобы своевременно осуществить изъятие части средств из доверительного управления. Кроме того, необходимо соответствующим образом сформулировать финансовый план фонда. Отличительные особенности в общем совпадают с предыдущим пунктом, однако задачи руководителя фонда упрощаются и сводятся к формальной проверке представленных учреждением документов.

5. Принятие органами управления фондом решений о выделении средств, полученных от доверительного управления, в течение года, следующего за отчетным. В этом

случае средства выделяются строго по мере необходимости, причем каждое перечисление средств обсуждается отдельно, по мере поступления запросов от бюджетного учреждения. В этой схеме в начале года утверждается финансовый план, в который включаются только известные на момент его принятия потребности, а остальные средства остаются в доверительном управлении. Если есть возможность оперативно собирать заседания попечительского совета и коллегиального органа управления, такая схема представляется оптимальной.

6. Перечисление средств непосредственно поставщикам, исполнителям, подрядчикам в интересах бюджетного учреждения в соответствии с финансовым планом на основании трехсторонних договоров, в которых сторонами являются бюджетное учреждение, фонд и поставщик (исполнитель, подрядчик), либо на основании договоров, заключенных между фондом и поставщиком (исполнителем, подрядчиком), с условием об исполнении в пользу третьего лица — бюджетного учреждения. Возможные проблемы данных схем изложены выше, но в отдельных случаях они могут быть весьма перспективными.

Приведенные схемы являются типовыми и могут использоваться в любых сочетаниях в зависимости от потребностей и особенностей бюджетного учреждения.