

ЗАКОН О ЦЕЛЕВОМ КАПИТАЛЕ: РЕАЛЬНО ЛИ ФИНАНСИРОВАТЬ ШКОЛУ ЗА СЧЁТ ЧАСТНЫХ ПОЖЕРТВОВАНИЙ

«...ничего подобного за последние годы с точки зрения возможностей получать дополнительные источники финансирования и с точки зрения возможных льгот не принималось».

Д.А. Медведев. Первый вице-премьер Правительства РФ (<http://www.rost.ru>)

Александр Вавилов,
старший научный сотрудник
Института развития образования
Государственного университета —
Высшей школы экономики

30 декабря 2006 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». В российскую правовую систему Законом введено новое понятие и новый правовой институт «целевой капитал», которые называют в средствах массовой информации словом «эндаумент» (с искажением английской транскрипции (от англ. *endowment*, произносится — «индаумент»). В переводе — *целевой дар, пожертвованный на содержание кого-либо*).

Федеральный закон № 275-ФЗ (далее — Закон) определяет целевой капитал следующим образом: это сформированная за счёт пожертвований, внесённых жертвователем в виде денежных средств, часть имущества некоммерческой организации, переданная некоммерческой организацией управляющей компании в доверительное управление для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческих организаций.

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что Закон должен решать две задачи: (1) повышать финансовую стабильность некоммерческих организаций и (2) дать возможность долгосрочно планировать их деятельность благодаря долговременному источнику финансирования.

Законом определены области использования доходов, получаемых от целевого капитала: образование, наука, здравоохранение, культура, физкультура и спорт (за исключением профессионального спорта), искусство, архивное дело и социальная помощь.

Таким образом, школы как и все учреждения образования подпадают под действие Закона, призванного улучшить финансирование некоммерческих организаций (далее — НКО). Заметим, что государственные и муниципальные школы — самые массовые НКО среди существующих в России.

СХЕМЫ СОЗДАНИЯ ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА

Заимствованный из англо-саксонской правовой системы «эндаумент» плохо совмещается с российской правовой системой. Юридическая проблема состоит в том, что некоторые НКО наделены Гражданским кодексом РФ правом собственности на имущество. А НКО в форме «учреждения» не имеют права собственности на какое-либо имущество, и закреплённое за учреждением имущество, а также полученные им доходы, пожертвованные деньги и другое имущество, приобретённое за счёт доходов и пожертвований, находится у учреждения «на праве оперативного управления». Всё имущество учреждения по российскому законодательству является собственностью учредителя, например, собственностью муниципалитета, субъекта РФ или самой Российской Федерации.

Эти особенности правового регулирования имущественных прав вынудили законодателя ввести два варианта формирования и использования целевого капитала для



разных НКО в зависимости от наличия или отсутствия у них права собственности на имущество.

Первый вариант — для НКО, имеющих право собственности на имущество. Согласно Закону к ним отнесены (1) фонд, (2) автономная некоммерческая организация, (3) общественная организация, (4) общественный фонд, (5) религиозная организация. Такие НКО могут сами формировать целевой капитал, передавать сформированный капитал управляющей компании, получать от управляющей компании доходы от управления целевым капиталом и использовать эти доходы для финансирования своей уставной деятельности. Эти НКО одновременно являются собственниками целевого капитала и получателями доходов от его использования.

Второй вариант создания целевого капитала может быть использован НКО, не наделёнными правом собственности на имущество. Это учреждения любых типов и видов: государственные (муниципальные) бюджетные или автономные, а также частные учреждения. Любые учреждения могут быть только получателями доходов от целевого капитала. Схема их финансирования за счёт целевого капитала предполагает создание (самими учреждениями и (или) другими организациями, гражданами) специализированной НКО в организационно-правовой форме фонда, который играл бы роль собственника целевого капитала. Такой специализированный фонд формирует (т.е. собирает) целевой капитал, передаёт его управляющей компании, получает доходы от управляющей компании и направляет эти доходы учреждениям, являющимся лишь «получателями доходов» от целевого капитала. Получателем доходов может быть как одно учреждение, так и несколько. Кроме учреждений, получателями доходов по этой же схеме могут быть НКО в форме некоммерческого партнёрства и объединения юридических лиц (союз, ассоциация), которым Закон о целевом капитале не разрешает формировать це-

левой капитал, несмотря на то что они могут быть собственниками имущества.

Специализированный фонд

В соответствии с Законом специализированный фонд-собственник может создаваться исключительно для использования и распределения доходов от целевого капитала в пользу иных получателей, например в пользу учреждений, ассоциаций. Основными и единственными уставными видами деятельности такого специально созданного фонда могут быть: (1) формирование целевого капитала, (2) его использование и (3) распределение дохода от целевого капитала. Какие-либо иные виды деятельности специализированный фонд не имеет права осуществлять.

Специализированный фонд-собственник не имеет права пользоваться и распоряжаться денежными средствами формируемого целевого капитала. Закон разрешает фонду только помещать собранные средства на банковский депозит на период до передачи их в доверительное управление. В течение двух месяцев со дня формирования капитала (т.е. со дня аккумуляции на счёте фонда трёх миллионов рублей) фонд обязан передать средства целевого капитала в доверительное управление так называемой управляющей компании (российским гражданским законодательством не предусмотрены ни наименование, ни организационно-правовая форма «компаний»). Управляющими компаниями могут быть исключительно коммерческие организации в организационно-правовых формах хозяйственного общества (ООО, ОДО, ЗАО или ОАО), профессионально занимающиеся инвестиционной деятельностью на рынке, т.е. имеющие лицензию на управление ценными бумагами или лицензию на управление инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами.

Для контроля за использованием целевого капитала в НКО обязательно



создаётся специальный орган — «совет по использованию целевого капитала» (для фонда — попечительский совет), состоящий из представителей жертвователей, получателей дохода от целевого капитала, общественности и иных лиц. В функции совета могут входить распределение доходов от инвестирования целевого капитала, контроль целевого расходования средств капитала и доходов от его инвестирования, а также другие вопросы, связанные с формированием и использованием целевого капитала.

Правила формирования целевого капитала

В соответствии с Законом целевой капитал может формироваться за счёт имущества, передаваемого по договору или по завещанию только в денежной форме и только при условии указания в договоре пожертвования (или в завещании — назначения денежных средств). За счёт имущества во внеденежной форме либо за счёт пожертвований без указания назначения целевой капитал формироваться не может. В частности:

- 1) для формирования целевого капитала не могут передаваться материальные объекты, ценные бумаги, имущественные права (и вещные, и обязательственные), освобождение от обязанности и любое другое имущество, кроме денег;
- 2) не могут быть включены в состав целевого капитала денежные пожертвования, для которых в договоре или в завещании в качестве цели их передачи не указано формирование целевого капитала;
- 3) организация не вправе передавать на формирование своего целевого капитала собственные денежные средства.

Для обеспечения целевого назначения передачи денежных средств Закон о целевом капитале устанавливает дополнительные требования к договору пожертвования и к завещанию. В этих документах в качестве общего назначения передачи денежных средств обязательно должно быть определено формирование

целевого капитала. И также могут предусматриваться дополнительные условия:

- конкретное назначение или цели использования дохода от целевого капитала;
- срок, на который формируется целевой капитал;
- определены получатели дохода от целевого капитала (в случае, если денежные средства передаются специализированному фонду).

Если в договоре пожертвования или в завещании указано только общее назначение пожертвования (целевой капитал), но не определены дополнительные условия, то конкретное назначение или цели использования дохода от целевого капитала, а также срок, на который формируется целевой капитал, и конкретные получатели дохода определяются специальным органом управления фонда — советом. Если в договоре пожертвования или в завещании совсем отсутствует общее указание на то, что денежные средства передаются именно на формирование целевого капитала, то в этом случае полученные деньги не могут направляться на формирование целевого капитала, а используются в общем порядке как обычные пожертвования или завещанное имущество.

Законом установлен минимальный размер целевого капитала — 3 миллиона рублей. Эта сумма должна быть собрана НКО в течение одного года со дня первого поступления на банковский счёт денежных средств, предназначенных для формирования целевого капитала. В этот же срок в фонде должен быть создан совет по использованию целевого капитала.

Управление целевым капиталом

Согласно статье 15 Закона денежные средства, составляющие целевой капитал, в том числе иностранная валюта, могут быть размещены управляющей компанией только в:

- 1) государственные ценные бумаги РФ и субъектов Федерации, облигации иных российских эмитентов;



- 2) акции российских ОАО;
- 3) государственные ценные бумаги иностранных государств, соответствующие требованиям, предъявляемым при размещении средств Стабилизационного фонда РФ;
- 4) облигации и акции иных иностранных эмитентов;
- 5) ипотечные ценные бумаги, выпущенные в соответствии с законодательством РФ;
- 6) инвестиционные паи закрытых паевых инвестиционных фондов, если правилами фонда предусмотрена выплата дохода не реже одного раза в год;
- 7) инвестиционные паи интервальных паевых инвестиционных фондов;
- 8) инвестиционные паи открытых паевых инвестиционных фондов;
- 9) объекты недвижимости;
- 10) депозиты в рублях и иностранной валюте в кредитных организациях.

При этом статья 17 Закона устанавливает общие правила управления целевым капиталом. В частности, управляющие компании обязаны при инвестировании целевого капитала соблюдать принципы надёжности и диверсификации. Соблюдение таких принципов уменьшает возможности получать высокие доходы от использования целевого капитала.

Закон фактически запрещает рискованные операции с целевым капиталом и ставит возможности финансового обеспечения получателей доходов от целевого капитала в зависимость от состояния низкодоходного сектора рынка.

Издержки, связанные с использованием целевого капитала

НКО существуют в России в формах государственного или муниципального учреждения социально-культурной сферы, и больше всего — в системе образования. В настоящее время это бюджетные образовательные учреждения, в перспективе — автономные учреждения. Однако ни автономные, ни бюджетные государственные и муниципальные учреждения не имеют права формировать целевой капи-

тал, передавать его в доверительное управление и получать доходы непосредственно от управляющей компании. Они вынуждены побуждать третьих лиц создавать для них промежуточную организацию — посредника (т.е. специализированный фонд).

При этом в лучшем положении находятся автономные учреждения, которые могут сами учредить специализированный фонд. Создание же специализированного фонда самими распространёнными бюджетными учреждениями сопряжено с поиском учредителей. В принципе закон не запрещает бюджетному учреждению быть учредителем фонда. Однако ограничения финансовых прав школ бюджетным законодательством исключают любое их участие в учредительстве с привлечением денежных средств (в том числе и полученных за счёт внебюджетных источников). Школа может участвовать в учреждении фонда, лишь предоставляя фонду с разрешения его учредителя (собственника) в аренду или безвозмездное пользование необходимое для фонда помещение, мебель, средства связи, адреса, давая разрешение на использование полного наименования учреждения в наименовании фонда. Таким образом, школа может быть номинальным учредителем без существенных вложений в деятельность фонда. Однако ограничение прав бюджетных учреждений вынуждает их искать других соучредителей.

В любом случае процесс создания промежуточной организации занимает время и отнимает ресурсы. А после создания специализированного фонда он будет содержаться полностью за счёт средств и доходов от целевого капитала. Фонд вправе использовать на собственные административно-управленческие расходы не более 15% дохода от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, или не более 10% дохода от целевого капитала, поступившего за отчётный год. Различие состоит в том, что в понятие «доход от целевого капитала» входит «доход от



доверительного управления целевым капиталом» плюс часть самого капитала в размере не более 10% от его балансовой стоимости. Фонду разрешается расходовать эти суммы на оплату аренды, приобретение основных средств и расходных материалов, аудит, выплату зарплаты работникам, управление фондом или его структурными подразделениями.

Вознаграждение управляющей компании и возмещение её расходов, связанных с управлением целевым капиталом, осуществляются также за счёт целевого капитала. Статья 18 Закона устанавливает, что вознаграждение управляющей компании выплачивается за счёт дохода от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, полученного управляющей компанией за отчётный год (но не более 10% такого дохода). Расходы, связанные с доверительным управлением имуществом, составляющим целевой капитал, возмещаются за счёт дохода от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал. Если этого дохода недостаточно, такие расходы могут возмещаться за счёт дохода от целевого капитала. К расходам, связанным с доверительным управлением имуществом, составляющим целевой капитал, относятся расходы управляющей компании на ежегодный обязательный аудит бухгалтерского учёта и отчётности, которые связаны с доверительным управлением имуществом, составляющим целевой капитал. Расходы, возмещаемые за счёт дохода от целевого капитала, не могут превышать 1% такого дохода, что вместе с вознаграждением составит 11%.

Затраты на содержание «зонтичной» организации (фонда) и на оплату доверительного управления могут составлять 26% доходов от управления целевым капиталом, что значительно снижает его привлекательность для образовательных учреждений: школам проще и эффективнее получать обычные благотворительные пожертвования, чем формировать целевой капитал со всеми связанными времен-

ными, денежными и иными ресурсными издержками и неопределёнными перспективами на будущее.

Благотворители не получили никаких материальных стимулов для передачи средств на формирование целевого капитала. А налоговые льготы, установленные законодательством для целевого капитала, к ним никак не относятся. В частности, для создания более благоприятного налогового режима поправками, внесёнными в Налоговый кодекс РФ Федеральным законом от 30.12.2006 г. № 276-ФЗ, законодатель ввёл следующие льготы:

- передача денежных средств на формирование целевого капитала не облагается НДС (т.е. передаваемая сумма не подлежит увеличению на сумму налога на добавленную стоимость, которая перечисляется государству за счёт получателя);
- получение денежных средств на формирование целевого капитала не облагается налогом на прибыль НКО-собственника целевого капитала (т.е. получатель пожертвований освобождается от уплаты налога на полученную сумму пожертвований для формирования целевого капитала);
- не облагаются налогом на прибыль доходы НКО, получаемые от использования целевого капитала (т.е. опять же получатель таких доходов освобождается от уплаты налога на них, как на прибыль).

При установлении налоговых льгот не был решён главный вопрос: об освобождении от налога на прибыль самого жертвователя. Передаваемые пожертвования по-прежнему включаются в прибыль организации — жертвователя и облагаются налогом в размере 24%. Необходимость выплачивать государству такой налог на передаваемые в благотворительных целях деньги самым негативным образом сказывается на желании коммерческих организаций участвовать в благотворительной деятельности. Таким образом, не созданы налоговые условия, стимулирующие жертвователей направлять часть своих доходов на формирование целевого капитала. Законодатель, очевидно, исходит из того, что



24% сумм пожертвований эффективнее может распорядиться государство, которое в случае пожертвования получает эти дополнительные деньги в бюджет в виде налога. Но при этом никак не просчитываются и не учитываются потери сумм пожертвований, которые были бы внесены коммерческими организациями при отсутствии необходимости платить на них налог. Фактически это потери благотворительных средств школами и другими учреждениями социально-культурной сферы.

Необоснованные ограничения источников формирования целевого капитала

Закон о целевом капитале содержит чрезмерные ограничения для источников формирования целевого капитала, которые, судя по выступлениям инициаторов Закона, ничем не обоснованы, кроме как техническими сложностями определения и учёта стоимости неденежных видов имущества. Так, в дискуссии, состоявшейся перед принятием Закона 12 октября 2006 г. в Академии народного хозяйства в г. Москве, был поднят вопрос, почему целевой капитал формируется только за счёт денежных средств. В ответ на вопрос было сказано, что «с деньгами проще: за ними легче наблюдать» (источник: <http://www.rost.ru>).

В соответствии с Законом целевой капитал может формироваться за счёт имущества, передаваемого по договору или по завещанию исключительно в денежной форме, за счёт другого имущества целевой капитал формироваться не может. В частности, для формирования целевого капитала не могут передаваться материальные объекты, ценные бумаги, имущественные права (вещные или обязательственные), освобождение от обязанности и любое другое имущество, кроме денег; школа не вправе передавать на формирование своего целевого капитала собственные денежные средства.

Эти ограничения препятствуют широкому применению института целевого капитала. Остаётся сожалеть, что заимствование института «эндаумент» ограничилось лишь юридической конструкцией. В практике стран англо-саксонского права государства передают крупные объекты недвижимости и земельные участки в собственность (либо в управление) самим образовательным учреждениям в качестве целевого капитала (например, в странах «Содружества» — бывшей Британской империи — есть случаи передачи университетам территорий крупных островов для использования их в целях получения дохода).

Законом фактически запрещено формировать целевой капитал за счёт бюджетных средств. При этом часть 1 статьи 1 Закона предусматривает, что особенности формирования целевого капитала НКО за счёт бюджетных средств могут устанавливаться иными федеральными законами, что оставляет надежду на последующее положительное решение этого вопроса. Участие бюджетной системы в формировании целевого капитала благоприятно сказалось бы на его развитии. Это может быть сделано путём внесения в Бюджетный кодекс РФ норм, предусматривающих включение в капитальные расходы, направленные на создание или увеличение стоимости имущества, инвестирование в целевые капиталы государственных или муниципальных учреждений.

В соответствии с Законом если жертвователь (завещатель) не определил в качестве назначения передаваемых средств формирование целевого капитала, то такие средства не могут быть использованы для целевого капитала. Ограничение представляется необоснованным: факт передачи пожертвования школам уже сам по себе предполагает общепользующую цель, и при этом следует исходить из того, что жертвователь, не указавший в договоре назначение своего пожертвования, не хочет определять тот или иной способ использования



передаваемых им на общепользные цели средств.

Несогласованность норм Закона со смежными нормами законодательства

Установленные Законом о целевом капитале и Гражданским кодексом РФ права жертвователей и завещателей не согласуются с ограничительными нормами Бюджетного кодекса РФ. Сравнительный анализ позволяет сделать вывод о потенциальной коллизии норм Закона и Гражданского кодекса РФ с нормами Бюджетного кодекса.

В соответствии с гражданским законодательством (в том числе Законом) жертвователи и завещатели вправе определять конкретное назначение своего пожертвования (завещания имущества). Определённое ими назначение может не совпасть с направлениями расходов, разрешёнными Бюджетным кодексом для бюджетного учреждения (школы). Жертвователь скорее пожелает определить назначение пожертвования для того, чтобы обеспечить школу тем, что она не получает из бюджетной системы, поэтому вероятность расходов, «не предусмотренных» бюджетной сметой школы, достаточно высока. В таком случае возникает тупиковая ситуация, когда исполнение воли жертвователя считается наказуемым нецелевым расходованием средств. При этом надо ещё иметь в виду право жертвователя отменить пожертвование и потребовать возврата денег, если не выполняются указанные им условия. К сожалению, Закон не предусматривает таких коллизий, которые было бы легко снять дополнением Бюджетного кодекса нормами об особенностях расходования средств от целевого капитала. Не согласуются с Бюджетным кодексом также нормы Закона об использовании доходов от целевого капитала «в соответствии с финансовым планом». Вопрос в том, можно ли включить смету школы в понятие «финансовый план».

Существует правовая неопределённость и в установлении срока, на который может формироваться целевой капитал. Минимальный такой срок определён Законом в 10 лет, но добавленная к норме оговорка «если иное не установлено законом» (часть 11 статьи 6) создаёт неясность при истолковании следующей ситуации. В соответствии с нормами этого же Закона жертвователи (завещатели) вправе определить срок, на который формируется целевой капитал, что можно истолковать как любой срок, в том числе и более короткий по сравнению с установленным Законом 10-летним сроком. Возникает вопрос: может ли норма Закона об установлении 10-летнего срока формирования целевого капитала ограничивать право жертвователей и завещателей на установление более короткого срока? Неясность в регламентации сроков может оказаться критической для расформирования целевого капитала.

Согласно Закону о целевом капитале при публичном сборе денежных средств на пополнение уже сформированного целевого капитала НКО — собственники должны использовать «стандартный договор пожертвования», форма и содержание которых утверждаются высшим органом управления НКО. При этом лица, желающие внести средства на пополнение капитала, могут сделать это исключительно на условиях стандартного договора путём присоединения к договору. Правила для договора присоединения установлены статьёй 428 Гражданского кодекса РФ и не согласуются с нормами Закона. В частности, в соответствии с частью 2 статьи 428 присоединившаяся к договору Сторона вправе потребовать расторжения или изменения договора, если договор присоединения хотя и не противоречит закону, но лишает эту Сторону прав, обычно предоставляемых по договорам такого вида, либо содержит другие, явно обременительные для присоединившейся Стороны условия, которые она, исходя



из своих разумно понимаемых интересов, не приняла бы при наличии у неё возможности участвовать в определении условий договора. При этом широкие права, предоставленные гражданским законодательством жертвователю, плохо сочетаются с невозможностью определить (по согласованию Сторон) условия договора присоединения. Во-первых, не подлежащие изменению условия договора присоединения ставят потенциального жертвователя перед выбором участия или неучастия в создании целевого капитала. Во-вторых, подписание договора присоединения даёт правовую возможность жертвователю в течение трёх лет (т.е. в течение срока исковой давности) потребовать по суду расторжения договора, ссылаясь на те или иные обстоятельства, перечисленные в части 2 статьи 428 Гражданского кодекса РФ.

Такое двусмысленное положение должно быть устранено: например, установив обязанность включать в стандартный договор все права жертвователя и обязанность не устанавливать в стандартном договоре «обременительные» условия (например, фиксированный размер пожертвования и т.п.). Оптимальным же представляется исключение из Закона всякого упоминания о договоре присоединения, поскольку более стабильных результатов можно достичь вместо него, используя обычные договоры. Обычные договоры часто стандартизированы, но такая стандартизация ещё не создаёт для них правового режима договоров присоединения, и Стороны свободны договаривать иные условия договоров.

Наконец, отметим несогласованность по срокам норм Закона с нормами Гражданского кодекса РФ, регулирующим доверительное управление. Закон устанавливает минимальный срок формирования целевого капитала в 10 лет, в то время как Гражданский кодекс РФ устанавливает максимальный срок договора доверительного управления в 5 лет. Истечение максимального срока договора даёт основания для немотивированного

отказа от продолжения договора со стороны управляющей компании (часть 2 статьи 1016 Гражданского кодекса РФ).

Приведённый краткий анализ показывает, что Закон нуждается в основательной доработке для устранения несогласованности с нормами других законов, а также снятия необоснованных ограничений для целевого капитала, препятствующих его развитию. Законом не обеспечены реальные источники достаточно быстрого формирования целевого капитала, его использования самыми массовыми формами НКО — школами чрезмерно усложнено и затратно.

Совершенствовать институт целевого капитала следует в двух направлениях: надо снять необоснованные ограничения для формирования и использования целевого капитала и устранить несогласованность между нормами Закона и смежными нормами законодательства.

В его нынешнем виде Закон может быть использован для финансирования учреждений высшего образования и других крупных образовательных учреждений, если они располагают очень значительными партнёрскими ресурсами, позволяющими преодолеть те ограничения и затруднения, которые прописаны в Законе, либо логически следуют из его норм. Негосударственное образовательное учреждение Европейский университет в г. Санкт-Петербурге и Московская школа управления «Сколково» уже учредили специализированные фонды целевого капитала. 31 мая 2007 г. в выступлении Д.А. Медведева на встрече с представителями деловых кругов и некоммерческих организаций по вопросу реализации Закона «первопроходцами» формирования целевого капитала были также названы МГИМО, Российская экономическая школа, Высшая школа менеджмента (Санкт-Петербург), Финансовая академия при Правительстве России (см: <http://www.rost.ru>). Это естественно, поскольку вузы обладают большими возможностями для привлечения ресурсов, находящихся в распоряжении их успешных выпускников. **□**