

УДК 352:378

М. Кушнір

## ЕНДАВМЕНТ ЯК ПРАВОВЕ УВИРАЗНЕННЯ СПРОМОЖНОСТЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАЦІОНАЛЬНА ПЕРСПЕКТИВА

Розглянуто ендавмент як специфічний правовий інструмент сучасного державного управління. Досліджено правові підходи до ендавменту, які використовуються у окремих країнах світу. Виділено практичні проблеми застосування ендавменту у вітчизняному державному управлінні.

**Ключові слова:** благодійна діяльність, ендавмент, правове регулювання, державне управління.

Сучасні економічні умови розвитку держави, спричинюючи обмеженість державної фінансової підтримки таких важливих соціальних сфер, як медицина, освіта, культура, загострюючи конкуренцію на ринках послуг означених сфер, водночас зумовлюють потребу диверсифікації джерел фінансування вказаних сфер. Особливе місце серед таких джерел займає залучення ендавменту – відомого закордоном інструменту підтримки соціального сектора економіки.

Метою дослідження є виділення особливостей правового регулювання ендавменту у практиці державного управління. До кола завдань цієї роботи належать: розкриття особливостей правового вираження ендавментів у світовому досвіді та висвітлення ендавменту у вітчизняному механізмі правового регулювання державного управління з передбаченням перспектив його подальшого унормування.

Питання, пов'язані з формуванням і використанням цільового капіталу у соціокультурній сфері та благодійництві розглядалися у працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: В. Бакальчук, Г. Галуцко, О. Карпукіна, Н. Кротової, Г. Маєвського, В. Перлова, Л. Санкіна, Г. Слезінгера, Ш. Террі, Г. Тульчинського, А. Флієра, І. Чарной, С. Шишкіна та інших.

Безпосередньо проблемі удосконалення ендавментів у соціальній сфері присвячено дослідження Г. Андреасяна [1], а питання поліпшення механізму благодійницької допомоги у сфері освіти розкрито у роботі Е. Габідуліної [2]. Цікавий підхід до проблематики ендавменту, ролі цього інструменту в освітньому фандрайзингу (узагальнююче поняття) запропоновано у збірнику російських дослідників [3]. Серед пропозицій щодо запровадження нових інструментів для здійснення благодійної діяльності українські громадські дослідники пропонують увести ендавменти як фонди цільового капіталу, на відсотки від якого може здійснюватися благодійна діяльність [4].

Водночас проблематика поліпшення правових аспектів державно-управлінської теорії та практики шляхом використання ендавменту не відображена у вітчизняній науково-практичній думці, хоча необхідність розвитку цього інституту як можливості, наприклад, навчальних закладів залучати додаткові кошти, передбачена політичними орієнтирами розвитку держави [5].

Як відомо, ендавмент (англ. *endowment*) є цільовим фондом, метою створення якого є некомерційна діяльність, як правило, для фінансування установ сфери освіти,

медицини, культури і який поповнюється здебільшого благодійних пожертвувань. Ендавмент може інвестувати свої кошти з метою отримання прибутку, але зобов'язаний спрямовувати весь отриманий прибуток на користь тих організацій, для підтримки яких він був створений. Перевагою ендавменту є прозорість його діяльності, оскільки кошти цього фонду можуть бути спрямовані лише в ту організацію, для підтримки якої він створений, і цей фонд не може бути використаний для мінімізації оподаткування.

Схема організації діяльності фонду проста: благодійники передають кошти у фонд цільового капіталу, формуючи у такий спосіб цільовий капітал, далі фонд передає капітал у довірче управління відповідній структурі (органу, який створюється самим фондом, управлінській компанії тощо) при координації та контролі з боку відповідних органів як фонду, так і організацій, для підтримки яких він був створений. Прибуток від управління цільовим капіталом передається повністю тим організаціям, для підтримки яких він був створений, а сам цільовий капітал залишається недоторканим.

Доцільно відзначити, що ендавмент-фонди існують досить давно (вперше – у Сполучених Штатах Америки) і поширені закордоном, а серед найбільших – Нобелівський та Гарвардський фонди (Гарвардський ендавмент-фонд станом на 30 червня 2011 р. був оцінений у 32 млрд дол. [6]). Ендавменти найбагатших університетів Великобританії – Кембриджа та Оксфорду у 2011 р. становили 4,3 та 3,3 млрд фунтів стерлінгів відповідно [7].

Загалом, як свідчить зарубіжний досвід, доля доходів від використання ендавментів у фінансуванні освітньої діяльності вищих навчальних закладів від 20 до 40%.

У сусідній Росії відмічено стрімкий розвиток ендавментів: у кінці 2006 р. був прийнятий, зокрема, Закон Російської Федерації “Про порядок формування і використання цільового капіталу некомерційних організацій” [8], на основі якого було сформоване нове законодавче підґрунтя для благодійницької допомоги. Водночас із цим законом були внесені зміни до Податкового кодексу Російської Федерації, відповідно до яких прибуток від цільового капіталу ендавмент-фондів був звільнений від оподаткування.

Першим ендавмент-фондом у Росії був зареєстрований Фонд розвитку Московського державного інституту міжнародних відносин Міністерства іноземних справ Росії (на сьогодні цільовий капітал цього фонду становить 630 млн руб).

Прикметним є той факт, що російські лідери (як політичні, так і бізнесові) звертають увагу на ці інституції. Так, Фонд цільового капіталу Південного Федерального Університету першим своїм внеском мав 1000 рублів від Президента Російської Федерації Д. Медведєва [9], а перший консолідований внесок у розмірі 5 млн доларів США у створення ендавмент-фонду Фінансової академії при Уряді Росії зробив відомий бізнесмен М. Прохоров [10]. Нині вирішується питання щодо створення ендавмент-фонду Ермітажу, перший внесок до цільового капіталу якого у розмірі 5 млн доларів зробила інша відома постать російського бізнесу та політики – В. Потанін [11].

Доцільно відзначити той факт, що досвід функціонування ендавмент-фондів Росії періоду 2007 – 2011 рр. дав змогу сформуванню пакет необхідних законодавчих змін і наприкінці 2011 р. благодійні фонди цільового капіталу Росії отримали можливість формуватися не тільки за рахунок грошей, а й нерухомості та цінних паперів [12]. Це значно розширює можливості фондів і підвищує мотивацію благодійників.

Загалом, як свідчить світова практика, правовим підґрунтям для створення ендавментів є, як правило, законодавчі акти (прикладом чому слугує вже загаданий закон Російської Федерації). Безпосередньо ж діяльність окремо взятого ендавменту

регулюється його статутом, прийнятим відповідно до закону. У такому статуті встановлюються: юридичний статус та структура фонду; цілі, порядок формування, напрями і порядок використання цільового капіталу та доходу від нього; структура і порядок формування органів фонду; засади інформаційної політики фонду; обмеження щодо здійснення операцій з майном, що складає цільовий капітал; загальні засади правочину довірчого управління майном, що складає цільовий капітал тощо.

Окрім того, законодавство низки країн світу дає змогу фізичним особам жертвувати більшу частину своїх доходів зі звільненням від податків, ніж юридичним особам (наприклад, у США – 50%, у Іспанії – 20 – 30%). Можливості юридичних осіб щодо пожертви частини прибутку природно обмежені необхідністю реінвестування. Великий розмір пожертвувань, звільнених від оподаткування, сприяє появі у цих країнах потужних благодійних фондів, які надають дієву фінансову підтримку, зокрема найбільш соціально вразливим верствам населення [13].

Проте практика використання потенціалу ендавмент-фондів в Україні не поширена. Система державного управління, як і система місцевого самоврядування, зазвичай не користуються цим інструментом, зокрема через недосконалість законодавства.

Так, механізм реалізації ендавменту в українських реаліях пов'язаний лише з участю фінансової (банківської або небанківської) установи: у чинному законодавстві під “ендавментом” – це сума коштів або цінних паперів, які вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання відсотків або дивідендів, нарахованих на суму такого ендавменту. При цьому такий набувач не має права витратити або відчужувати основну суму такого ендавменту без згоди благодійника (п. 170.7.5 Податкового кодексу України [14]).

Прив'язка податкового законодавства до понять “благодійник”, “набувач благодійної допомоги” на практиці означає необхідність застосування спеціального законодавчого акту, яким у правовому полі України є Закон України “Про благодійництво та благодійницькі організації” [15]. Відповідно до цього закону (ст. 1), “благодійництво” – це добровільна безкорислива пожертва фізичних та юридичних осіб у поданні набувачам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги; специфічними формами благодійництва є меценатство, спонсорство і волонтерська діяльність. “Набувачами благодійної допомоги”, згідно із вказаною вище нормою, є фізичні та юридичні особи, які потребують і отримують благодійну допомогу.

Водночас вказаний вище закон не містить поняття “благодійна допомога” та “ендавмент”. Треба зауважити також ще такі ознаки цього закону: згідно із його нормами (ст. 1), меценатство як форма благодійництва передбачає її здійснення лише фізичними особами, а спонсорство може реалізуватися як фізичними, так і юридичними особами, проте лише з метою популяризації цими особами винятково свого імені (найменування), свого знака для товарів і послуг. Волонтерська діяльність зазнала спеціального нормативно-правового регулювання в Україні у нормах Закону України “Про волонтерську діяльність” № 3236-VI від 19.04.2011 р.

Проект закону України “Про благодійну діяльність та благодійні організації” (реєстрац. № 6343 від 26.04.2010 р.), на жаль, не створює достатніх правових підстав для уведення в практику державного управління ендавменту, оскільки не містить відповідної чіткої дефініції [16]. Цей законопроект передбачає серед видів благодійної діяльності “благодійний ендавмент” (ст. 5). Проте зміст цього поняття у законопроекті не розкритий,

як не розкрито і правовий режим поняття “ендавмент”. Натомість у статті 9 встановлено правила управління благодійними ендавментами (цільове призначення процентів та дивідендів від вказаного управління (частина перша) та підстави зміни цілей, порядку та термінів використання ендавменту (частина друга)).

Цікавим у контексті окресленої проблематики видається внесений у грудні 2011 р. на розгляд Верховної Ради України проект Закону України “Про вищу освіту”, підготовленого народними депутатами України і представленого як альтернатива урядовому законопроекту з аналогічною назвою. Цей законопроект [17] містить новелізацію у правовому забезпеченні освітнього простору України шляхом передбачення і визначення дефініції “ендавмент”. Так, у ст. 1 вказаного документу під “ендавментом” означає суму коштів або вартість іншого майна, призначених для інвестування або капіталізації на термін не менше 36 місяців, і пасивні доходи від такого інвестування або капіталізації, призначені для використання для цілей благодійної діяльності в порядку, визначеному благодійниками або уповноваженими ними особами. Згідно з частиною шостою ст. 60 законопроекту, про який йдеться, вищі навчальні заклади можуть отримувати майно та кошти на умовах ендавменту та використовувати доходи від його використання відповідно до умов надання ендавменту

Отже, цим законопроектом передбачено право вищого навчального закладу на отримання коштів на умовах ендавменту і використання доходів від нього на власні потреби. Такий підхід надає можливість вищому навчальному закладу отримати відшкодування тих витрат, кошти на які він недоотримує з відповідного бюджету.

Іншою важливою перевагою законопроекту, про який йдеться у останніх двох абзацах цього дослідження, у контексті ендавменту є унормована можливість роботодавців підтримувати забезпечення нової якості конкретних спеціальностей чи програм. Ось тут ми виходимо на іншу перешкоду на шляху розвитку ендавменту в Україні, яку позначаємо як практично відсутність популяризації цього інструменту на рівні діяльності органів влади та місцевого самоврядування. Водночас очевидним фактом, підтвердженим світовою практикою, є те, що бізнесу вищий навчальний заклад є цікавим як з огляду на створення власного позитивного іміджу серед цільової аудиторії студентів та випускників для їх подальшого залучення до виробничої сфери, так і з позицій потреб проведення наукових (прикладних та фундаментальних) досліджень для власного розвитку. Насамкінець, зацікавленість бізнесових структур (як фізичних, так і юридичних осіб) у ендавменті означає практичне втілення державно-приватного партнерства, що, своєю чергою, засвідчує міру соціальної відповідальності бізнесу [18]. Проте поширенням знань про ендавмент та його переваги в Україні опікуються, як правило, незалежні організації у сфері політико-правових досліджень, найбільші благодійні фонди України та окремі політичні діячі. Прикладом успішного проведення політики популяризації благодійництва в Україні є Національний конкурс “Благодійник року”, який вже п’ять років постіль провадиться організаційним комітетом, до складу якого входять недержавні організації (Всеукраїнський благодійний фонд “Дитячий світ”, Інформаційно-аналітичний центр філантропії, Міжнародний благодійний фонд “Україна 3000”, Інформаційно-аналітичний центр “Громадський простір”, Інститут професійного фандрайзингу, Всеукраїнська благодійна організація “Асоціація благодійників України”).

Доцільно зазначити і те, що у зарубіжних країнах значна увага приділяється моральному заохоченню благодійників. Так, у м. Оттава (Канада) у дворі однієї з шкіл розміщено три гранітні колони. На першій з них позначена назва фірми, що пожертвувала

школі майже 1 млн доларів; на другій – назви організацій, що виділили десятки тисяч доларів, а на третій вирізьблені прізвища приватних жертводавців. Відомим також є той факт, що у Швеції, Франції щорік проводиться церемонія “Меценат року”.

У контексті українського формального права популяризація благодійництва означає можливість нагородження окремих громадян орденами та медалями (згідно із Законом України “Про державні нагороди” № 1549-III від 16.03.2000 р., що діє в редакції відповідних змін).

### **Висновки**

Отже, сучасне вітчизняне державне управління, зокрема його соціальна сфера, на жаль, не використовує повною мірою надбання світової практики у питаннях забезпечення економічної самодостатності відповідних сфер, прикладом чому слугує ситуація з ендавментами. Треба зауважити, що використання потенціалу ендавменту не належить також і до пріоритетів діяльності українського місцевого самоврядування (як на рівні локальному, так і регіональному рівнях). Гальмом на цьому шляху стають: нерозвиненість законодавчого поля у питаннях ендавменту та відсутність належної пропаганди можливостей цього інструменту серед його потенційних учасників.

У контексті цього дослідження доцільним видається уведення у законодавство дефініції “ендавмент” як благодійного цільового некомерційного фонду з передбаченням відповідних податкових преференцій для нього. Реалізація цієї ідеї може здійснитися шляхом як прийняття спеціального законодавчого акту, так і шляхом внесення змін до чинних Законів України (зокрема, закону України “Про благодійництво та благодійні організації”, Податкового кодексу України).

У контексті викладеного сутність подальших наукових розробок у цій сфері може охоплювати низку питань, пов’язаних із теоретико-методологічними підходами до цільових, зокрема благодійних, фондів; ендавменту як специфічного благодійного цільового фонду; поширення практики використання ендавменту у державному правлінні загалом та соціальній сфері зокрема; використання ендавменту у окремо взятих галузях соціальної сфери тощо. У цьому контексті важливою є робота над науково-прикладними розробками правового аспекту щодо унормування ендавменту у практичному державотворенні.

### **Література**

1. Андреасян Г. Г. Совершенствование системы привлечения и использования целевого капитала (эндаументов) некоммерческих организаций социальной сферы [Электронный ресурс] : автореф. дис. на соиск. . . к.э.н. : спец. 08.00.05 – “Экономика и управление народным хозяйством” / Г. Г. Андреасян. — Режим доступа : <http://www.dissercat.com/search?keys=%D1%8D%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%20%D1%84%D0%BE%D0%BD%D0%B4>.

2. Габиудуллина Э. В. Совершенствование механизма благотворительной деятельности в сфере образования [Электронный ресурс] : автореф. дис. на соиск. . . к. э. н. : спец. 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством. — Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/sovershenstvovanie-mekhanizma-blagotvoritelnoi-deyatelnosti-v-sfere-obrazovaniya>.

3. Теория и практика функционирования фондов целевого капитала в высшем образовании России [Текст] : сб. практ. реком. для участн. Междунар. науч.-практ. конф.

“Теория и практика функционирования фондов целевого капитала в России” (27 – 29 апреля 2010 г.) / под ред. Е.С. Бирюкова, Д. А. Дегтерева, А. В. Стельмаха ; МГИМО (У) МИД России. — М. : МГИМО, 2010. — 148 с.

4. Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні [Текст]. — К. : ПРООН, 2011. — С. 20.

5. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки Комітету з економічних реформ при Президентові України. — Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

6. Harvard Endowment Rises \$4.4 Billion to \$32 Billion [Electronic resource]. — Access mode : <http://harvardmagazine.com/2011/09/harvard-endowment-rises-to-32-billion>.

7. University of Cambridge [Electronic resource]. — Access mode : [http://en.wikipedia.org/wiki/University\\_of\\_Cambridge](http://en.wikipedia.org/wiki/University_of_Cambridge).

8. О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций [Электронный ресурс] : Федеральный Закон Российской Федерации № 275-ФЗ от 30.12.2006 г. — Режим доступа : <http://www.rg.ru/2007/01/11/nko-kapital-dok.html>.

9. О фонде [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.endowment.sfedu.ru/organization/about.html>.

10. О фонде [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.endowment.fu.ru/#panel-2>.

11. Нет лобби для музея. Михаил Пиотровский против полной коммерциализации музеев [Электронный ресурс] : интервью Российской газете (Федеральный выпуск) от 12 января 2011 г. — Режим доступа : [http://www.hermitagemuseum.org/html\\_Ru/02/hm2\\_6\\_0\\_96.html](http://www.hermitagemuseum.org/html_Ru/02/hm2_6_0_96.html).

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций [Электронный ресурс] : Федеральный Закон Российской Федерации № 328-ФЗ от 21.11.2011 г. — Режим доступа : <http://www.rg.ru/printable/2011/11/26/nko-dok.html>.

13. Дослідження існуючого досвіду та законодавства України у сфері фінансування громадських організацій органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/ukraine/76891>.

14. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17&p=1321264121539658>.

15. Про благодійництво та благодійні організації [Електронний ресурс] : Закон України № 531/97-ВР від 16.09.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=531%2F97-%E2%F0>.

16. Про благодійництво та благодійні організації [Електронний ресурс] : проект Закону України № 6343 від 24.04.2010 р. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=37599](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37599).

17. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : проект Закону України № 9655-1 від 30.12.2011 р. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=42255](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42255).

18. Дегтярев Д. А. Эндаумент-фонды в образовательном фандрайзинге: мировой опыт и Россия [Электронный ресурс] / Д. А. Дегтярев, А. В. Стельмах. — Режим доступа :

[http://fund.mgimo.ru/img/main\\_sites\\_fund\\_topblock\\_endowment\\_125650\\_text\\_YDkjt54FcmVw.pdf](http://fund.mgimo.ru/img/main_sites_fund_topblock_endowment_125650_text_YDkjt54FcmVw.pdf)

**M. Kushnir**

**ENDOWMENT AS LEGAL EXPRESSIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION:  
FOREIGN EXPERIENCE AND NATIONAL PERSPECTIVE**

**The endowment as a specific legal instrument of modern public administration is studied. The paper investigates the legal approaches to the endowments that are used in some countries. The practical problems of endowment application in the national public administration are outlined.**

**Key words: philanthropy, endowment, regulation, public administration.**