

О толковании пунктов 1 и 3 статьи 3 Договора о создании Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2006 года, статьи 4, части пятой статьи 9, части четвертой статьи 10, части первой статьи 11, пунктов 1 и 3 статьи 12 Устава Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств, утвержденного Договором от 25 мая 2006 года, пунктов 1 и 3 Решения Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о финансовом обеспечении деятельности органов Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств и предельной численности его Исполнительной дирекции от 25 мая 2007 года (с изменениями от 14 ноября 2008 года)

Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 8 февраля 2012 года № 01-1/3-11

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе:
председательствующего - Председателя Экономического Суда СНГ Каменковой Л. Э.,

судей Экономического Суда СНГ: Жолдыбаева С.Ж., Керимбаевой А.Ш.,
Молчановой Т.Н.,

с участием представителя Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств Рыбакова И.М., Генерального советника Экономического Суда СНГ Леанович Е.Б.,
специалиста Зыбайло А.И.,

при секретаре судебного заседания Медведевой Т.Е.,
рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств о толковании,

УСТАНОВИЛ:

Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств (далее - МФГС, Фонд) обратился в Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании пунктов 1 и 3 статьи 3 Договора о создании Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2006 года (далее - Договор от 25 мая 2006 года, Договор), статьи 4, части пятой статьи 9, части четвертой статьи 10, части первой статьи 11, пунктов 1 и 3 статьи 12 Устава Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества

государств-участников Содружества Независимых Государств, утвержденного Договором от 25 мая 2006 года (далее - Устав Фонда, Устав), пунктов 1 и 3 Решения Совета глав правительств СНГ о финансовом обеспечении деятельности органов Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств и предельной численности его Исполнительной дирекции от 25 мая 2007 года (с изменениями от 14 ноября 2008 года) в части правового режима имущества МФГС.

По мнению заявителя, указанное Решение Совета глав правительств СНГ от 25 мая 2007 года (с изменениями от 14 ноября 2008 года) вступает в коллизию с положениями учредительных документов Фонда о формировании имущества Фонда за счет средств добровольных взносов государств-участников Договора от 25 мая 2006 года и о порядке распоряжения средствами (имуществом) Фонда.

МФГС просит ответить на вопросы:
предполагает ли реализация уставной цели Фонда финансирование содержания Исполнительной дирекции Фонда;

подлежит ли финансово-хозяйственная деятельность Фонда контролю со стороны государств-участников в части формирования бюджета и расходования средств.

Заслушав судью-докладчика Каменкову Л.Э., представителя заявителя Рыбакова И.М., проанализировав нормы толкуемых и иных действующих в рамках Содружества актов, регулирующих вопросы деятельности МФГС, изучив информацию Фонда и государств-участников Содружества, другие материалы дела, обсудив заключения Генерального советника Экономического Суда СНГ Леанович Е.Б. и специалиста Зыбайло А.И., Экономический Суд СНГ отмечает следующее.

Толкование норм Договора от 25 мая 2006 года и Устава Фонда осуществляется согласно положениям статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года - договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора (пункт 1); наряду с контекстом учитывается последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования (пункт 3).

Учредительными документами Фонда являются Договор от 25 мая 2006 года и Устав Фонда как его неотъемлемая часть. Государства-участники Договора - Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан.

При создании Фонда Стороны Договора исходили из положений Декларации о гуманитарном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств от 8 мая 2005 года (далее - Декларация от 8 мая 2005 года) и Соглашения о гуманитарном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых

Государств от 26 августа 2005 года (далее - Соглашение от 26 августа 2005 года).

Исследуя вопрос о том, предполагает ли уставная цель Фонда финансирование содержания Исполнительной дирекции Фонда, Суд отмечает следующее.

В соответствии со статьей 4 Устава "целью Фонда является обеспечение финансирования мероприятий (проектов) в области гуманитарного сотрудничества, согласованных с Советом".

С учетом положений Декларации от 8 мая 2005 года и Соглашения от 26 августа 2005 года гуманитарное сотрудничество включает реализацию мероприятий и проектов в области культуры, образования, науки и технологий, информации и информационных технологий, физической культуры и спорта, национальных культур и традиций, туризма и молодежного движения. Виды финансируемых мероприятий детально перечислены в статьях 2 - 9 Соглашения от 26 августа 2005 года. При этом статьей 12 данного Соглашения предусмотрено, что "финансирование программ и проектов по настоящему Соглашению осуществляется на основе соответствующих международных договоров". Договор от 25 мая 2006 года является, по мнению Суда, именно таким международно-правовым актом.

Из нормы статьи 4 Устава следует, что согласование мероприятий (проектов) в области гуманитарного сотрудничества с Советом по гуманитарному сотрудничеству государств-участников Содружества Независимых Государств (далее - Совет) является обязательным. Это обусловлено спецификой Фонда, который осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Советом (статья 3 Устава, пункт 2.6 Положения о Совете по гуманитарному сотрудничеству государств-участников Содружества Независимых Государств, являющегося неотъемлемой частью Соглашения о Совете по гуманитарному сотрудничеству государств-участников Содружества Независимых Государств от 28 ноября 2006 года). МФГС и Совет принимают совместные решения как по вопросам предметной деятельности, так и функционирования органов Фонда. Так, на совместных заседаниях МФГС и Совета утверждаются сметы на проводимые мероприятия и отчеты о реализации проектов (Протокол № 3 совместного заседания Совета и Правления МФГС от 8 - 9 февраля 2008 года, Протокол совместного заседания Совета и Правления МФГС от 20 декабря 2010 года), положения об органах Фонда (Протокол № 2 совместного заседания Совета и Правления МФГС от 11 ноября 2007 года). Совет рассматривает отчет МФГС о проделанной работе, использовании финансовых и материальных средств, отчет о намечаемых мероприятиях на предстоящий год (часть пятая статьи 9 Устава), утверждает персональный состав Попечительского совета МФГС и Положение о нем (части вторая и третья статьи 11 Устава).

Суд считает, что Фонд призван обеспечить финансирование мероприятий Совета, созданного в соответствии со статьей 10 Соглашения от 26 августа 2005 года "для координации работы в гуманитарной сфере".

Согласно пункту 3 статьи 3 Договора и пункту 3 статьи 12 Устава на выполнение целей, определенных Уставом Фонда, направляется имущество Фонда. В пункте 1 статьи 3 Договора от 25 мая 2006 года и пункте 1 статьи 12 Устава установлено, что " имущество Фонда формируется за счет добровольных взносов Сторон на совместные мероприятия (проекты) в области культуры, образования, науки, архивного дела, информации и массовых коммуникаций, спорта, туризма и работы с молодежью в виде финансовых и материальных средств, ресурсов, работ и услуг; добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц; поступлений от проведения благотворительных и культурных мероприятий, лотерей; иных источников, не запрещенных действующим законодательством государства местопребывания Фонда и действующим законодательством государств, на территории которых осуществляется уставная деятельность Фонда " .

Толкование положений пунктов 1 и 3 статьи 3 Договора, пунктов 1 и 3 статьи 12 Устава и статьи 4 Устава Фонда во взаимосвязи позволяет Суду заключить, что имущество Фонда может быть использовано исключительно на финансирование мероприятий (проектов) в области гуманитарного сотрудничества, согласованных с Советом .

Учредительными документами Фонда не предусмотрено финансирование содержания Исполнительной дирекции, которая, в отличие от других органов Фонда, функционирует на постоянной основе. Данный вопрос урегулирован государствами-участниками в Решении Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о финансовом обеспечении деятельности органов Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств и предельной численности его Исполнительной дирекции от 25 мая 2007 года (далее - Решение от 25 мая 2007 года).

В пункте 1 Решения определено, что финансирование расходов на содержание Исполнительной дирекции Фонда осуществляется за счет долевых взносов государств-участников Договора от 25 мая 2006 года.

Решение от 25 мая 2007 года подписали Республика Армения, Республики Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация и Республика Таджикистан. По данным депозитария, к Решению присоединились Азербайджанская Республика и Республика Беларусь .

С целью совершенствования механизма формирования Фонда 14 ноября 2008 года принято Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о внесении изменений в Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о финансовом обеспечении деятельности органов Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств и предельной численности его Исполнительной дирекции от 25 мая 2007 года (далее - Решение от 14 ноября 2008 года). Решение подписано

Азербайджанской Республикой, Республикой Армения, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан.

Редакция пункта 1 Решения от 25 мая 2007 года о финансировании расходов на содержание Исполнительной дирекции Фонда за счет долевых взносов государств-участников Договора не претерпела изменений, однако в пункте 2 откорректирована шкала размеров долевых взносов государств-участников. В связи с этим Экономический Суд СНГ осуществляет толкование Решения от 25 мая 2007 года с изменениями от 14 ноября 2008 года.

Правило о порядке финансирования содержания Исполнительной дирекции Фонда нашло отражение в Положении об Исполнительной дирекции Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств, утвержденном Решением Правления Фонда (Протокол от 19 июня 2007 года № 1). Так, в пункте 12 Положения установлено, что "порядок финансирования определяется решением Совета глав правительств СНГ".

В соответствии с учредительными документами Фонда и Решением от 25 мая 2007 года (с изменениями от 14 ноября 2008 года) имущество Фонда и расходы на содержание Исполнительной дирекции Фонда разграничиваются как по источникам формирования, так и по целевому назначению. Имущество Фонда формируется в основном за счет добровольных взносов и может быть направлено только на обеспечение финансирования мероприятий (проектов) в области гуманитарного сотрудничества, согласованных с Советом. Расходы на содержание Исполнительной дирекции Фонда состоят из долевых взносов государств-участников Договора, размер которых определен в Решении от 25 мая 2007 года с учетом изменений, внесенных Решением от 14 ноября 2008 года.

Суд считает необходимым учитывать при этом Положение о порядке формирования и исполнения сметы расходов на содержание Исполнительной дирекции Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств, утвержденное Решением Совета глав правительств СНГ от 18 октября 2011 года (далее - Положение о смете расходов от 18 октября 2011 года). В данном документе установлено, что смета расходов Исполнительной дирекции Фонда исполняется за счет долевых взносов государств-участников Договора от 25 мая 2006 года, размер которых определяется соответствующим решением Совета глав правительств СНГ, и поступления в смету направляются на финансирование содержания Исполнительной дирекции Фонда (п у н к т ы 2 . 1 , 2 . 2) .

Представленная Экономическому Суду СНГ информация Фонда (Приложение № 10 к Протоколу Правления МФГС от 17 марта 2011 года № 14) о поступлении по итогам 2010 года долевых взносов от всех государств, подписавших Решение от 25 мая 2007 года (с изменениями от 14 ноября 2008 года), свидетельствует о том, что

государства-участники Договора придерживаются установленного Советом глав правительств СНГ порядка финансирования содержания Исполнительной дирекции Фонда.

По сообщению Фонда от 29 ноября 2011 года, "денежные средства на содержание Исполнительной дирекции поступают на специально открытый только для этих целей отдельный банковский расчетный счет Фонда, так называемый "счет для целевых поступлений на содержание Исполнительной дирекции Фонда". При этом Фонд имеет счета для целевых поступлений финансовых средств на совместные мероприятия (проекты).

Из письма Министерства финансов Республики Таджикистан от 3 ноября 2011 года № 21 (б)-2/2148 следует, что после подписания Решения от 14 ноября 2008 года и по настоящее время Республика Таджикистан перечисляет денежные средства отдельно в бюджет МФГС и на содержание Исполнительной дирекции.

Таким образом, Экономический Суд СНГ считает, что государства-участники Договора от 25 мая 2006 года определили в качестве уставной цели Фонда обеспечение финансирования мероприятий (проектов) в области гуманитарного сотрудничества, согласованных с Советом. Реализация уставной цели Фонда не предполагает финансирование содержания Исполнительной дирекции. Финансирование расходов на содержание Исполнительной дирекции Фонда осуществляется в порядке, определяемом Советом глав правительств СНГ.

Экономический Суд при толковании положений части пятой статьи 9, части четвертой статьи 10, части первой статьи 11 Устава Фонда, пункта 3 Решения от 25 мая 2007 года, регламентирующих порядок осуществления контроля финансово-хозяйственной деятельности МФГС, отмечает следующее.

Структуру органов Фонда составляют Правление Фонда, Исполнительная дирекция и Попечительский совет, в функции которых наряду с другими входят вопросы финансово-хозяйственной деятельности Фонда.

Высший орган Фонда - Правление Фонда - состоит из полномочных представителей Учредителей Фонда (часть вторая статьи 8 Устава). Согласно части пятой статьи 9 Устава Правление Фонда составляет программу деятельности Фонда; принимает решения о порядке использования средств Фонда в соответствии с его целями; определяет в пределах выделенных средств Фонда размеры ассигнований, направляемых на решение целей Фонда; утверждает ежегодный баланс и отчет об использовании финансовых и материальных средств Фонда; рассматривает материалы проверок и ревизий деятельности Фонда; рассматривает иные вопросы, связанные с деятельностью Фонда.

Исполнительным органом Фонда является Исполнительная дирекция.

В соответствии с частью четвертой статьи 10 Устава смета расходов Исполнительной дирекции Фонда рассматривается и утверждается Правлением Фонда.

По правилам части первой статьи 11 Устава для осуществления надзора за деятельностью Фонда, принятием Правлением и Исполнительной дирекцией Фонда решений, обеспечением их исполнения, использованием средств Фонда и соблюдением Фондом законодательства государства его местопребывания создается Попечительский совет Фонда. В соответствии с пунктом 7 Положения о Попечительском совете Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников СНГ, утвержденного Протоколом совместного заседания Совета по гуманитарному сотрудничеству и Правления МФГС от 11 ноября 2007 года № 2, в состав Попечительского совета Фонда входят представители государств-участников Договора от 25 мая 2006 года, руководители органов отраслевого сотрудничества СНГ и другие лица. Данный орган вправе запрашивать у Исполнительной дирекции Фонда финансово-хозяйственные документы и информации, необходимые для осуществления его функций, инициировать проведение внеочередного заседания Правления при выявлении нарушений и злоупотреблений Исполнительным директором Фонда, принимать совместно с Правлением меры по устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины и неэффективного использования средств Фонда (пункт 5 Положения о Попечительском совете).

Анализ положений толкуемых актов показывает, что государства в лице полномочных представителей участвуют в распределении средств, направляемых для реализации целей Фонда и Устава (абзац третий части второй статьи 5 Устава), в составе Правления и осуществляют контрольные функции посредством предоставленных Правлению функций. Аналогичным образом государства реализуют полномочия через своих представителей в составе Попечительского совета Фонда.

Пунктом 3 Решения от 25 мая 2007 года, о толковании которого просит заявитель, введен контроль порядка использования денежных средств, выделяемых Исполнительной дирекцией Фонда, путем проведения ежегодных ревизий ее финансовой и хозяйственной деятельности комиссией ревизоров государств-участников Договора от 25 мая 2006 года. Данная норма признана утратившей силу в соответствии с пунктом 2 Решения Совета глав правительств СНГ о Положении о документальных ревизиях финансово-хозяйственной деятельности Исполнительной дирекции Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств от 18 октября 2011 года. В связи с этим Суд считает необходимым обратиться к правилам, содержащимся в данном Положении.

В Положении о документальных ревизиях финансово-хозяйственной деятельности Исполнительной дирекции Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств от 18 октября 2011 года (далее - Положение о документальных ревизиях от 18 октября 2011 года) установлено, что ревизии Исполнительной дирекции Фонда проводятся

представителями государств-участников Договора от 25 мая 2006 года по решению Правления Фонда, но не реже одного раза в два года.

Финансовый контроль определен как межгосударственный финансовый контроль, который осуществляется уполномоченными органами государств-участников Договора от 25 мая 2006 года в установленном порядке в целях соблюдения законности и эффективности использования, а также сохранности денежных средств, направляемых на содержание Исполнительной дирекции Фонда и проведение мероприятий организационного характера (абзац шестой, абзац одиннадцатый пункта 1.2 Положения о смете расходов от 18 октября 2011 года). В разделе VII Положения выделяются предварительный финансовый контроль, осуществляемый Правлением и уполномоченными органами государств-участников Договора от 25 мая 2006 года на этапах формирования проекта сметы, и проведение ревизий финансово-хозяйственной деятельности Фонда представителями государств-участников Договора от 25 мая 2006 г о д а .

Положение о документальных ревизиях от 18 октября 2011 года и Положение о смете расходов от 18 октября 2011 года, как следует из анализа их содержания, регулируют вопросы контроля расходования денежных средств на содержание Исполнительной дирекции Фонда, поступающих в виде долевых взносов государств-участников Договора от 25 мая 2006 года. Учредительные документы Фонда регламентируют контроль расходования имущества Фонда, формируемого за счет добровольных взносов государств-участников Договора от 25 мая 2006 года.

Кроме того, Договор и Устав предусматривают осуществление государствами-участниками контрольных полномочий через органы Фонда (Правление и Попечительский совет). Нормы Положения о документальных ревизиях от 18 октября 2011 года и Положения о смете расходов от 18 октября 2011 года допускают возможность непосредственного контроля государств-участников. Так, уполномоченные органы (органы государственной власти, на которые возложены функции по формированию и исполнению государственных бюджетов) направляют Исполнительной дирекции Фонда замечания и предложения по проекту сметы, а при наличии разногласий замечания рассматриваются на уровне государственных экспертов (пункт 3.5 Положения о смете расходов от 18 октября 2011 года). Государства-участники командировывают ревизоров для проведения ревизии Исполнительной дирекции Фонда, получают материалы ревизий для ознакомления и формулировки предложений по реализации ее результатов, а также имеют право приостановить финансирование из национальных бюджетов в случае обнаружения фактов нарушения финансовой дисциплины либо потребовать возврата денежных средств, использованных не по целевому назначению (пункты 3.1, 4.7, 4.10 Положения о документальных ревизиях от 18 октября 2011 года). Информация о результатах ревизий вносится (после заседания Правления Фонда) на рассмотрение Совета глав

правительств СНГ. Порядок устранения нарушений и недостатков, выявленных в ходе ревизии финансово-хозяйственной деятельности Исполнительной дирекции Фонда, определяется решением Совета глав правительств СНГ.

Таким образом, финансово-хозяйственная деятельность Фонда в части формирования бюджета и расходования средств подлежит контролю со стороны государств-участников Договора от 25 мая 2006 года.

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 5, 16 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств и пунктом 1271 Регламента Экономического Суда Содружества Независимых Государств, Экономический Суд Содружества Независимых Государств пришел к следующим **в ы в о д а м**.

1. Государства-участники Договора о создании Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2006 года определили в качестве уставной цели Фонда обеспечение финансирования мероприятий (проектов) в области гуманитарного сотрудничества, согласованных с Советом по гуманитарному сотрудничеству государств-участников Содружества Независимых Государств.

Реализация уставной цели Фонда не предполагает финансирование содержания Исполнительной дирекции Фонда.

Финансирование расходов на содержание Исполнительной дирекции Фонда осуществляется в порядке, определяемом Советом глав правительств Содружества Независимых Государств.

2. Финансово-хозяйственная деятельность Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в части формирования бюджета и расходования средств подлежит контролю со стороны государств-участников.

3. Направить копию консультативного заключения в Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств, для сведения - правительствам государств-участников СНГ, в Исполнительный комитет СНГ, Совет по гуманитарному сотрудничеству государств-участников СНГ, Экономический совет СНГ.

4. Консультативное заключение подлежит опубликованию в изданиях Содружества и средствах массовой информации государств-участников Соглашения о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года.

Председатель

Л.Э. Каменкова