

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНТОВОЙ ПОДДЕРЖКИ¹

*Запольский С.В., Васянина Е.Л.**

Ключевые слова: правовое регулирование, информационно-правовая база, грант, грантовая деятельность, грантодатель, грантополучатель, субсидия, научный проект, научный конкурс, договор на выделение и реализацию гранта.

Аннотация.

Цель работы: совершенствование информационно-правовой базы эффективного правового регулирования отношений в сфере грантовой деятельности.

Метод: системно-правовой и информационно-экономический анализ современного состояния правового регулирования отношений в сфере грантовой деятельности.

Результаты: исследованы механизмы выделения научных грантов, информационный оборот данных, необходимых для получения гранта; порядок проведения конкурсов, юридические особенности договора на реализацию гранта, участие третьего лица в договоре о гранте; определены дискуссионные вопросы: о понятии гранта, соотношении научных грантов с госзаказом на НИР, об отличиях научного гранта и иных многочисленных видов грантов, выделяемых в целях экономического и социального развития.

Обоснован ряд предложений по повышению эффективности грантовой деятельности, включая создание единого информационно-правового механизма и правил предоставления грантов, а также разработку критериев оценки эффективности предоставления грантовой формы финансовой поддержки научно-исследовательской деятельности.

DOI: 10.21681/1994-1404-2019-3-50-59

Возникновение новых, ранее неизвестных российскому праву институтов управления социально-экономическими процессами, протекающими в различных сферах жизнедеятельности общества и требующими юридического осмысления, повышает роль *правовой информатики*. В частности, в отношении научно-технических процессов соответствующее продуктивное информационно-правовое обеспечение может повысить эффективность познания закономерностей существования природы и общества [6].

Внедрение современных форм финансирования научных исследований строится, прежде всего, как *информационная деятельность* [5, 10], опосредованная правом по подготовке, направлению и рассмотрению заявок, осуществлению конкурсного отбора, одобре-

нию проектов, их реализации, и главное, доведению результатов проведенных исследований до всех заинтересованных в этой информации лиц и организаций. Все это и составляет предмет правового регулирования отношений, складывающихся в области выдачи и реализации грантов на научные исследования.

Реализация концепции бюджетирования, ориентированного на результат, привела к широкому распространению грантовой формы финансирования. Так, Федеральный закон¹ от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ привел к изменению порядка финансирования государственных и муниципальных учреждений в целях обеспечения условий более эффективного использования ими бюд-

¹ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СПС «КонсультантПлюс».

¹ Статья подготовлена в рамках поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований научного проекта № 18-29-15035-мк «Сравнительно-правовое исследование механизма назначения, выдачи и использования грантов в целях финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ».

* **Запольский Сергей Васильевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: zpmoscow@mail.ru

Васянина Елена Леонидовна, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.
E-mail: elenavasianina@yandex.ru

жетных средств. В соответствии с указанным Законом, вместо сметно-бюджетного финансирования с 2011 г. финансовое обеспечение деятельности бюджетных учреждений преимущественно осуществляется в форме субсидий, выделяемых под конкретное государственное задание Учредителя. Одновременно активно начинает использоваться такой дополнительный механизм финансирования учреждений образования и науки, как грантовая форма финансирования.

Помимо образовательной и научно-исследовательской деятельности, грантовая форма финансовой поддержки применяется во всех сферах социально-экономической деятельности. Так, Указом² Президента РФ от 30 января 2019 г. предусмотрен порядок предоставления грантов в целях финансирования социально-значимых проектов в сфере защиты прав и свобод человека. Постановлением Правительства РФ от 24 апреля 2017 г. № 502 закреплён порядок предоставления утилизационного судового гранта. Финансовая поддержка аграрного сектора осуществляется через гранты, предоставляемые в форме промышленных субсидий и др.

В действующем законодательстве не сформирован единый подход к определению правовой природы грантов и порядку их предоставления. Законодательная неопределённость правового режима грантовой формы финансирования приводит к тому, что на практике имеют место попытки встраивания механизма предоставления грантов в коммерческую плоскость, что в корне противоречит правовой природе финансовых обязательств, в рамках которых предоставляются гранты. Так, Управление ФАС по Республике Башкортостан признало, что утверждённый правительством Республики порядок присуждения грантов ограничивает конкуренцию на рынке услуг в сфере создания творческих проектов, ущемляет права негосударственных хозяйствующих субъектов и создаёт преимущества бюджетным, муниципальным и автономным организациям.

Вместе с тем грант по своей финансовой природе относится к субсидиям³, предоставление которых осуществляется в рамках финансовых обязательственных правоотношений, подчинённых общим принципам осуществления финансовой деятельности государства, закреплённым в актах финансового законодательства, имеющим приоритет при регулировании финансовых отношений.

Отождествление грантов с субсидиями не позволяет устранить неопределённость их правовой природы. Так, в бюджетном законодательстве термин «субсидия» используется в нескольких значениях, что предполагает применения разных механизмов их предоставления. В соответствии с Бюджетным кодексом (БК) РФ субсидии являются формой межбюджетных трансфертов,

предоставляемых с одного уровня бюджетной системы на другой в рамках внутриведомственных финансовых обязательств, правовой режим которых определен гл. 16 БК РФ.

Согласно бюджетному законодательству, субсидии могут предоставляться в рамках финансовых обязательств расходного типа. Например, в форме субсидий осуществляется финансирование бюджетных учреждений, а также предоставляется финансовая помощь субъектам предпринимательской деятельности.

Специфическое определение субсидий имеет закрепление в международных актах. Так, для целей применения Договора о Евразийском экономическом союзе термин «субсидия» используется в следующих значениях:

а) финансовое содействие, которое оказывается субсидирующим органом (или уполномоченной государством-членом структурой), в результате которого создаются (обеспечиваются) преимущества и которое осуществляется посредством прямого перевода денежных средств, полного или частичного отказа от взимания платежей, которые должны были бы поступать в доход государства (например, налоговые льготы, списание долга);

б) любая другая форма поддержки доходов или цен, которая действует (прямо или косвенно) на сокращение ввоза промышленного товара с территории любого государства-члена или на увеличение вывоза промышленного товара на территорию любого государства-члена, в результате чего предоставляется преимущество.

С учетом изложенного, отождествление гранта с субсидией создаёт терминологическую неопределённость в БК РФ и приводит к возникновению разных процедур предоставления грантовой формы финансирования, *проблемы эффективности* реализации которых требуют изучения [14, 16].

Анализ нормативных правовых актов позволяет выделить следующие процедуры предоставления грантов:

- 1) предоставление грантов в рамках отраслевого финансирования через процедуру конкурсного отбора;
- 2) предоставление грантов через специально созданные организации (фонды, являющиеся проводниками бюджетных денег до грантополучателей).

Предоставление грантов в рамках отраслевого финансирования через процедуру конкурсного отбора осуществляется в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных до главных распорядителей бюджетных средств. В рассматриваемом случае гранты предоставляются в форме субсидий субъектам предпринимательской деятельности в соответствии со ст. 78 БК РФ.

Порядок предоставления грантов бюджетным и автономным учреждениям регламентируется ст. 78.1 БК РФ. На основании указанной статьи бюджетные ассигнования на предоставление грантов в форме субсидий выделяются бюджетным и автономным учреждениям по результатам конкурсного отбора.

² Указ Президента РФ от 30 января 2019 г. № 30 «О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Восемнадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 25 декабря 2019 г. №18АП-980/2019; дело № А07-16771/2017.

Анализ сложившегося порядка предоставления финансовой помощи в форме грантов позволяет сделать вывод о том, что меры грантовой формы финансирования, реализуемые во всех сегментах экономики, несистемны и малоэффективны. По мнению Счетной палаты, грантовое финансирование «не нацелено на конечный результат, а именно на экономический эффект»⁴ [11]. Так, меры по поддержке малого предпринимательства в сельском хозяйстве, реализуемые в рамках Госпрограммы и региональных программ развития агропромышленного комплекса, широкого распространения не получили и не оказали существенного влияния на развитие малых форм хозяйствования на селе. Доля получателей субсидий весьма небольшая: в 2017 году гранты получили 3 289 крестьянско-фермерских хозяйств, т. е. всего 1,6% от их общего количества в Российской Федерации. При этом доля произведенной ими продукции составила только 0,6% от общего объема сельхозпродукции⁵.

Кроме того, Счетная палата отметила, что местные власти с нарушениями проводят конкурсный отбор получателей промышленных субсидий; присутствуют и коррупционные риски. В прошлом году гранты в размере 82,7 млн руб. были предоставлены кооперативам, которые на момент конкурса деятельность не осуществляли и не имели выручки от реализации продукции.

В настоящий момент речь идет о полном демонтаже нынешней системы промышленных субсидий и запуске нового механизма, жестко связывающего выделение государственных средств и льгот компаниям с результатами их работы⁶.

Для финансирования научных исследований в мировой практике практикуется создание специализированных фондов, нацеленных на выделение грантов. В Российской Федерации специализированными фондами, нацеленными на предоставление финансовой помощи, являются: Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере⁷, Фонд перспективных исследований⁸, Фонд развития Центра

разработки и коммерциализации новых технологий⁹ и др.

Специализированными фондами, нацеленными на предоставление грантов на проведении научно-исследовательской деятельности, являются Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ), Российский научный фонд (РНФ) и Фонд инноваций. Так, РФФИ за счет субсидий из федерального бюджета в рамках основной деятельности осуществляет проведение конкурсного отбора и предоставление грантов на реализацию научных проектов. Из отчета, подготовленного Счетной палатой, видно, что в 2016 году общий объем грантового финансирования РФФИ составил 9 997 882,0 тыс. руб., в 2017 году — 10 068 941,0 тыс. руб., в 2018 году — 19 126 608,8 тыс. руб.¹⁰

Однако механизм предоставления грантов через специализированные фонды не свободен от критических замечаний.

Во-первых, создание специализированных фондов для целей предоставления грантов необходимо в случае, когда отраслевой характер финансирования является неэффективным в силу специфики объекта финансирования. Так, именно особый характер исследований, проявляющийся в их фундаментальности, является основным критерием, позволяющим отказаться от отраслевого финансирования и применить финансирование через РФФИ, выполняющий функции по конкурсному отбору научных проектов.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления грантов через РФФИ, не позволяет четко определить критерии, при наличии которых исследования можно отнести к категории фундаментальных. Так, в соответствии с Уставом Фонда целью его создания является проведение конкурсного отбора и финансовое обеспечение: инициативных научных проектов, научных проектов в рамках тематических направлений, сформированных Фондом; междисциплинарных научных проектов, включая проекты, выполняемые молодыми учеными; проектов, направленных на решение отдельных исследовательских задач, в том числе на проведение научных экспедиций, полевых и социологических исследований, а также на

⁴ Отчет Счетной палаты РФ по итогам анализа реализации мер государственной поддержки молодых российских ученых в 2016—2018 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ach.gov.ru>, свободный. Загл. с экрана.

⁵ Меры господдержки пока не оказали существенного влияния на развитие малых форм хозяйствования на селе [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ach.gov.ru>, свободный. Загл. с экрана.

⁶ Тараканова Е. Правительство меняет систему промышленных субсидий [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.proffogex.org>, свободный. Загл. с экрана.

⁷ Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2016 г. № 1406 (ред. от 20.04.2019) «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета федеральному государственному бюджетному учреждению «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» на предоставление грантов юридическим лицам на проведение научно-исследовательских работ в целях реализации планов мероприятий («дорожных карт») Национальной технологической инициативы и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 317» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. 3-52(Часть V). Ст. 7669.

⁸ Федеральный закон от 16 октября 2012 г. № 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 43. Ст. 5787.

⁹ Постановление Правительства РФ от 17 августа 2019 г. № 1070 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета некоммерческой организации Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий на возмещение части затрат физическим лицам, осуществившим инвестиции на ранних стадиях в юридические лица, получившие статус участника проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково», определяемой исходя из объема уплаченного налога на доходы физических лиц и не превышающей 50 процентов таких инвестиций, в рамках подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, свободный. Загл. с экрана.

¹⁰ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации мер государственной поддержки молодых российских ученых в 2016—2017 годах и истекшем периоде 2018 года»; утв. Коллегией Счетной палаты РФ 28 декабря 2018 г.

получение фундаментальных знаний для осуществления научно-реставрационных работ; проектов, направленных на издание и распространение (в том числе на безвозмездной основе) информации о результатах научных исследований, включая перевод и публикацию на иностранных языках изданий в рамках тематических направлений, сформированных Фондом и др.¹¹

Во-вторых, поскольку финансирование научных исследований осуществляется одновременно через различные механизмы [7, 8] предоставления финансовой помощи, достоверно оценить общий объем средств федерального бюджета с учетом расходов на обеспечение государственного задания, направленный вышеуказанными учреждениями на поддержку научных исследований, не представляется возможным.

Изложенное можно проиллюстрировать на примере анализа механизма финансирования научных проектов молодых ученых. Например, финансирование научных проектов молодых ученых осуществляется как через специализированные фонды (РФФИ, Фонд инноваций), так и через федеральные учреждения науки и высшего образования (НИЦ, НИУ) за счет средств федерального бюджета в рамках финансирования государственного задания и за счет субсидий на иные цели, а также за счет внебюджетных источников. По информации, представленной Минобрнауки России, в рамках реализации государственных заданий на поддержку проектов молодых ученых направлены средства в сумме 38 948,1 тыс. руб. в 2016 г. (17 проектов), 47 307,3 тыс. руб. в 2017 г. (19 проектов), 49 108,9 тыс. руб. в 2018 г. (18 проектов)¹².

В-третьих, создание специализированных фондов влечет дополнительные бюджетные расходы, что не всегда является оправданным. Изложенное можно проиллюстрировать на примере проведенного Счетной палатой РФ анализа деятельности Фонда развития моногородов, выполняющего роль посредника в механизме предоставления финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ. Так, Счетная палата отметила ряд существенных недостатков в работе Фонда развития моногородов, ключевое значение среди которых отводится чрезмерно высоким затратам Фонда на выплаты персоналу¹³. Отмеченные Счетной палатой недостатки объясняются тем, что наличие посредников при осуществлении операций с бюджетными средствами приводит к коммерциализа-

ции механизма финансирования, что чаще всего имеет негативный эффект, проявляющийся в неэффективном (в отношении прагматических показателей [9]) использовании бюджетных средств.

В-четвертых, в настоящий момент предоставление финансовой поддержки нацелено на реализацию отраслевого финансирования в рамках национальных проектов с привлечением частных инвестиций. Так, действуют Правила предоставления из федерального бюджета грантов в форме субсидий на государственную поддержку научно-образовательных центров. Речь идет о предоставлении финансовой помощи в рамках отраслевого финансирования с привлечением специально созданных органов, координирующих деятельность научно-исследовательских центров и осуществляющих их отбор в целях предоставления грантов.

Предоставление указанных субсидий в форме грантов осуществляется в рамках национального проекта «Наука», которым предусмотрено создание в 2019 г. пяти научно-образовательных центров (НОЦ) мирового уровня на основе интеграции образовательных организаций высшего образования и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики, а к концу 2021 г. не менее 15 таких НОЦ. В федеральном бюджете на 2019 г. и на 2020—2021 гг. средства на реализацию федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации» национального проекта «Наука» предусмотрены: на 2019 г. 5,022 млрд руб., на 2020 г. 11,429 млрд руб., на 2021 г. 7,115 млрд руб.¹⁴. Реализация указанного национального проекта «... это одно из мероприятий, которое предполагает в меньшей степени выделение средств из федерального бюджета — 8,6 млрд руб., в большей степени выделение средств внебюджетных — 35 млрд руб.». То есть в большей степени здесь расчет на то, что реальный бизнес будет заинтересован в этом проекте и тоже будет вкладывать финансовые ресурсы¹⁵.

В анализе правового режима выдачи и выполнения научных грантов существенное значение имеет соотношение этого метода финансирования НИР с традиционным бюджетным и квази-бюджетным материальным обеспечением работ. При этом речь идет не столько о противопоставлении одного метода другому, сколько о информационно-синергетическом их взаимодействии. Бюджетное финансирование призвано создать организационную основу научных исследований, их управленческое обеспечение, стратегическое планирование, формирование научных коллективов, постановку задач научных работ и приведение этих работ к соответствующему результату. В этих целях строится весь механизм государственного управления научно-

¹¹ Устав РФФИ; утв. Постановлением Правительства РФ от 9 августа 2016 г. № 767.

¹² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации мер государственной поддержки молодых российских ученых в 2016—2017 годах и истекшем периоде 2018 года»; утв. Коллегией Счетной палаты РФ 28 декабря 2018 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, свободный. Загл. с экрана.

¹³ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов»; утв. Коллегией Счетной палаты РФ 26 марта 2019 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, свободный. Загл. с экрана.

¹⁴ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.government.ru>, свободный. Загл. с экрана.

¹⁵ О развитии научно-производственной кооперации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.government.ru>, свободный. Загл. с экрана.

техническим прогрессом. Очевидно, прямое финансирование в виде бюджетных субсидий НИУ и ВУЗам в правовом режиме, предусмотренным Бюджетным кодексом РФ и другими законодательными актами, не будет иметь альтернативы в деле материального обеспечения НИР.

Гранты как параллельно применяемая форма, дополняя бюджетные субсидии, призваны внести в эту сферу элементы и механизмы, не свойственные и не достижимые в условиях планового финансирования [2].

Правовой режим предоставления и выполнения НИР путем грантового финансирования не может не обеспечивать организационную и экономическую специфику грантов, которая выражается в следующих признаках:

а) грант — форма финансирования, основанная на открытом (*гласном*) конкурсном [13] отборе исполнителей, предполагающая высокую степень конкуренции за право его получения между исполнителями, научными коллективами, а также конкуренцию между методологиями НИР, выдвигаемыми идеями, гипотезами и концепциями, сформированными в условиях иного финансирования, либо полученного в качестве побочного научного результата;

б) исполнение НИР в рамках грантов возлагается на коллектив научных сотрудников, организационно не связанных с тем или иным научно-исследовательским или учебным заведением и потенциально не находящимся в трудовых отношениях с ним;

в) финансирование грантовой деятельности осуществляется вне, помимо отраслевого финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), не подлежит планированию, администрированию и контролю со стороны отраслевых органов управления;

г) грант служит средством поощрения научных сотрудников и коллективов, добившихся заметных результатов в своих исследованиях, и направлен на расширение, углубление и популяризацию достижений, привлечение широкого общественного внимания к соответствующим проблемам и путям их решения;

д) выдача гранта не предполагает возникновения отношений по государственному [14] или иному заказу на НИР, но предполагает возникновение комплексного обязательственного правоотношения, содержание которого, в основном, определяется договором (соглашением) о предоставлении гранта, его целях и предполагаемых результатах;

е) грантовая форма финансирования фундаментальных научных исследований предполагает неприменение эквивалентно-возмездного регулирования между сторонами отношений по выдаче и исполнению гранта, что может рассматриваться как отсутствие встречного удовлетворения, характерное для многих бюджетных правоотношений.

Вышеприведенные особенности грантовой деятельности, не охватывающие ее полностью, дают вместе с тем основания полагать, что здесь мы име-

ем дело с оригинальным правовым феноменом, не ограниченным той или иной отраслью права, как и не вполне отвечающим понятию комплексного правового института. Скорее, речь может идти о последовательном применении нормативных узаконений различной отраслевой принадлежности в целях создания и функционирования единой управленческой процедуры, призванной объединить и скоординировать материально-правовые и процессуальные принципы целого ряда отраслей российского права, при этом каждый элемент этой процедуры, взятый по отдельности, выступает как нетипичное исключение из объединяющих эту отрасль права идей и принципов. Очевидно, причиной этому служит неполная готовность российской правовой системы к восприятию современных, происходящих из наиболее развитых экономически стран, тенденций обеспечения соответствия действующего права потребностям научно-технического прогресса и реализации его результатов.

В правовом режиме выделения и выполнения грантов можно выделить последовательно сменяющиеся этапы. *Начальным* можно назвать этап организационного конституирования государственного управления в этой области — создание специально уполномоченных органов государства. В нашей стране таковыми являются РФФИ и РФН. В других странах, в частности, странах БРИКС, эти функции выполняют, как общее правило, подразделения соответствующих министерств — Департамента науки и технологий Индии; Министерства науки, технологий и инноваций Бразилии; Министерства науки и технологий КНР; в ЮАР — государственный исследовательский фонд [1].

Вопрос о возложении на тот или иной правительственный орган функций финансирования научных исследований в виде грантов предопределяется, в конечном счете, способностью и эффективностью участия органа исполнительной власти в финансовых правоотношениях, существенно отличающихся от прямого бюджетного финансирования. Представляется, что российская доктрина о возложении этих функций на орган, юридически не связанный с системой исполнительных органов, есть более совершенное решение — хотя бы потому, что научный фонд, а не государство несет ответственность, как имущественную, так и политическую, за возможные злоупотребления или упущения.

Второй составной частью правового режима гранта как специализированной процедуры выступает открытое (публичное) проведение конкурса. Предметом конкурса [15] служат следующие научные исследования:

а) инициативные научно-исследовательские проекты;

б) научные проекты организации научных мероприятий;

в) проекты издания научных трудов и статей, являющихся результатом реализации поддержанных фондом научных проектов;

г) получение доступа к электронным научным ресурсам зарубежных издательств;

д) научных проектов, выполняемых под руководством ведущих ученых в научных организациях РФ;

е) научные проекты проведения экспедиций и полевых исследований, необходимых для выполнения работ, поддержанных фондом.

В настоящее время основными источниками *правовой информации* о порядке проведения конкурсов на научные исследования служат Положения о конкурсах. В частности, такое Положение издано решением бюро Совета РФФИ (протокол № 5 (120) от 17 мая 2012 г.), которое охватывает: направленность и особенности различных видов конкурсов РФФИ; особенность различных направлений конкурсной деятельности РФФИ; порядок подготовки и объявления конкурсов; порядок проведения конкурса; реализацию поддержанных проектов; отчетность по проектам.

Наибольший интерес представляет соотношение конкурсов на проведение научных исследований с конкурсами, проводимыми согласно главе 57 ГК РФ. При наличии многих организационных характеристик, общих для обеих процедур, существуют и существенные различия между ними. В частности, ст. 1057 ГК РФ предполагает обязанность лица, объявившего конкурс, выплатить вознаграждение за лучшее выполнение работы или достижение иных результатов денежного вознаграждения в виде обусловленной награды тому, кто признан победителем конкурса, т. е. по завершению работ или иной деятельности.

Публичный конкурс объявляется для достижения любой общественно-полезной цели; предусмотрена возможность отмены или изменения условий ранее объявленного конкурса; гражданско-правовой конкурс предполагает, что лицо, участвующее в конкурсе несет расходы за собственный счет, которые, в случае изменения условий или отмены конкурса, подлежат компенсации организатором конкурса.

В отличие от этих правил, конкурсы на научно-исследовательские работы:

- а) имеют узкоспециализированный характер;
- б) не предполагают победы в конкурсе, а результат в форме поддержки тех или иных проектов;
- в) порождают последствия в виде финансирования научно-исследовательских работ и не возлагают обязанности на РФФИ и РНФ выплаты денежных средств в виде награды лицу или лицам, чей проект поддержан;
- г) правила проведения электронных торгов в форме конкурса или аукциона, а стороны, участвующие в поддержке научного проекта, не наделяются правами участника торгов (ст. 447—449 ГК РФ);

д) главное же отличие двух видов конкурсов состоит в том, что если гражданско-правовой конкурс проводится в отношении выполненных работ или достигнутых иных результатов, то конкурс по поводу научного гранта имеет цель содействия выполнению работы или достижения научного результата в будущем, на перспективу.

Не отрицая потенциальной возможности проведения гражданско-правовых конкурсов на НИОКР, тем не менее, считаем, что *административно-правовая конструкция* взаимоотношений по конкурсу на фундаментальные научные исследования в наибольшей степени соответствует задачам их стимулирования — прежде всего, потому, что в большинстве видов конкурсов научный продукт на момент объявления конкурса еще не сформирован и подлежит материализации путем осуществления поддержанных проектов. В этом смысле наблюдается достаточная близость конкурсов на получение гранта к конкурсам на заключение государственных контрактов¹⁶. Можно даже предположить, что конкурс как абстрактная правовая конструкция конкретизируется в двух параллельных процедурах, а именно — торги, основанные на гражданско-правовом регулировании, и конкурсы, организуемые в административном режиме проведения. *Первые* предполагают отчуждение одним и приобретение другим существующей материальной ценности — имущества или иного блага. *Вторые* — создание той или иной ценности в будущем и получение за это денежной компенсации. И в том, и в другом случае результатом конкурса является заключение гражданско-правового договора применительно к грантовой деятельности.

Заключение договора служит *третьей* и наиболее значимой структурной составляющей рассматриваемой процедуры. Эта роль договора усматривается в трансформации общих правил, предусмотренных в законодательных и иных актах, регулирующих грантовую деятельность, в конкретные обязательства сторон, участвующих в гранте. Договор о предоставлении гранта победителю конкурса и реализации научного проекта обладает рядом специфических черт, предполагающих выделение этой категории договоров в отдельный класс.

Во-первых, данные договоры характерны особым субъективным составом — присутствием в нём, помимо Грантодателя и Грантополучателя, также третьего субъекта, именуемого «Организация». Роль последней достаточно сложна и включает:

- а) участие в финансировании проекта как получателя целевой бюджетной субсидии;
- б) принятие денежных средств от Грантодателя и выдачу их научному коллективу;
- в) предоставление Грантополучателю условий для реализации проекта;
- г) осуществление контроля за расходованием средств гранта и деятельностью Грантополучателя.

Изложенное дает основание подвергнуть сомнению простую *двусторонность* отношений по гранту как возникающих только между Грантодателем и Грантополучателем и задуматься о роли Организации, уча-

¹⁶ Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

стие которой в договоре в гранте является обязательным и конституирующим сам договор.

Как это предусмотрено законодательством, Организация участвует в договоре о гранте в качестве лица, на которое обязанности исполнения гранта не возлагаются, но обязанного обеспечить фактическую возможность реализации проекта в организационном, информационном, финансовом и материально-техническом смыслах, а также выполнения функций Грантодателя в части контроля, учета результатов НИР и др.

По общему правилу, Организация, получая соответствующую компенсацию за участие в грантовых договорах, несет одну часть обязанностей и ответственности перед Грантодателем, другую — перед Грантополучателем и пользуется при этом закрепленными за ней правами и юридическими возможностями. Так, Организация вправе требовать от Грантополучателя информацию о результатах реализации проекта, равно как несет ответственность за просрочку исполнения требования Грантодателя о возврате средств гранта или его части в течение 14 дней после получения соответствующего требования. Достаточно ярко роль Организации отражает правило о передаче Грантодателем Грантополучателю средств гранта по поручению Грантополучателя на счет Организации.

Как видим, пока нормативные акты по грантовой деятельности исходят из презумпции организационной и иной близости Грантополучателя и Организации. Между тем, в целях повышения эффективности и результативности фундаментальных НИР следовало бы предусмотреть возможность формирования научного коллектива из лиц, не состоящих в трудовых отношениях с Организацией, включая ученых-пенсионеров, иностранцев, студентов, аспирантов, работников иных НИИ и ВУЗов. С этой целью представляется целесообразным приблизить договоры о предоставлении грантов и реализации научного проекта к договорам в пользу третьего лица (ст.430 ГК РФ). Основной смысл соответствующей конструкции лежит в предоставлении третьему лицу «права самостоятельного требования к стороне по договору, в заключении которого третье лицо участия не принимало» [3]. Действительно, договор о предоставлении гранта в его существенном смысле заключается с Грантодателем (должник) и Грантополучателем (кредитор); участие Организации в договорных отношениях объясняется и находит смысл в административно-правовой обязанности по содействию Грантополучателю и контролю за ходом реализации проекта в научном и финансовом смыслах.

Практика, в том числе и судебная, свидетельствует о несовершенстве конструкции введения в гражданско-правовое регулирование административно-правового субъекта, коим является Организация. Конечно же, высказанное выше предположение об использовании договора в пользу третьего лица — не решение вопроса, хотя бы потому, что Организация не наделена правом истребования средств по гранту от Грантодателя и в состоянии помочь Грантополучателю лишь представи-

тельными услугами. Кроме того, отношения обратной природы, т. е. содействие Грантодателю в обеспечении своевременного отчета о проделанной работе по соблюдению финансовой дисциплины и других условий взаимоотношений стороны по гранту, выпадают из концепции договора в пользу третьего лица и носят явно административный характер.

Осложнение гражданского регулирования административно-правовой или финансово-правовой регламентацией — не единичное и вполне оправданное явление. Эти осложнения служат в значительной степени для усиления диспозитивности стороны, а публично-правовое воздействие, дополняя гражданско-правовое регулирование, гармонизирует его [12]. Договоры о предоставлении и реализации грантов, являясь комбинацией обоих методов регулирования, думается, не нуждаются в «причесывании» под тот или иной тип договоров и, скорее всего, служат примером синтетического правового воздействия на их участников, тем более, что они содержат в себе необходимые положения трудового, финансового, *информационного права* [5].

Безусловно, триадой «грантодатель — конкурс — договор о предоставлении гранта» правовой режим осуществления работ по грантам не ограничивается и включает другие элементы. К этим элементам в ходе грантовой деятельности присоединяются такие значимые институты, как *экспертиза* научных проектов и отчетов о результатах работы по проектам¹⁷, механизм финансирования грантов, правовой режим денежных средств, полученных в целях реализации научного проекта, налоговые освобождения.

Следует признать что, несмотря на множественность нормативных актов, наработанную в РФФИ и РНФ практику, наличие доктринальных разработок, правовой режим грантовой деятельности не представляет собой самодостаточного правового массива; правовое регулирование продолжает опираться на аналогию закона, аналогию права и деловые обыкновения. Для создания стабильно функционирующего правового механизма финансирования научных грантов следовало бы предварительно решить вопрос о принадлежности данного института.

По мнению одних исследователей, грант есть форма оказания финансовой помощи любым субъектам, признанным законодательно грантополучателями [4]. По этой концепции правовая система страны нуждается в принятии федерального закона о всех видах грантов, т. е. сельхозпроизводителям, лицам, участвующим в обучении; на промышленные субсидии, вплоть до помощи пострадавшим в техногенных и природных катастрофах. Социальный характер российского государства вполне допускает подобный подход, а система разовых выплат и пособий, сложившаяся в последние годы давно нуждается в упорядочении.

¹⁷ Положение об экспертизе научных проектов, представленных на конкурсы ГБУ РФФИ и отчетов о результатах работы по проектам, утв. Бюро Совета Фонда 25 сентября 2014 г.

Но возможен и иной подход, исходящий из признака экономических и социальных грантов и грантов на проведение (реализацию) научных проектов принципиально разнородными явлениями. *Научный грант*, выгодоприобретателем по которому признается весь национальный социум, а не конкретные экономические субъекты, заслуживает особого регулирования в силу специфики отношений по его (гранта) заявке, поддержке и реализации. В этом случае научные гранты — предмет законодательства о науке.

Вышеприведенные соображения дают основания присоединиться к этой позиции, реализация которой могла бы быть заключена в закреплении основных правил грантовой деятельности в готовящемся в настоящее время федеральном законе о науке и научно-технической политике и подготовке развернутого Положения «О порядке выдачи и реализации грантов», утверждаемого Правительством РФ и действующего в отношении всех организаций, выдающих научные гранты.

Основные выводы:

1. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что финансирование научно-исследовательской деятельности осуществляется как в рамках отраслевого финансирования государственных заданий, через специализированные фонды, а также фонды иной функциональной направленности.

2. На законодательном уровне следует уточнить критерии, при наличии которых грантовое финансирование научных исследований должно осуществляться через специализированные фонды (РФФИ, РФФ). Это позволит дать оценку эффективности предоставления грантовой формы финансовой поддержки [16].

3. Отсутствие единого информационно-правового механизма предоставления грантов, формирование многочисленных фондов грантовой формы финансирования является опасной тенденцией, направленной на расширение свободы органов исполнительной власти в части использования бюджетных средств. Например, финансирование научно-исследовательской

деятельности осуществляется в рамках национального проекта «Наука», реализация которого обеспечивается механизмами сметно-бюджетного финансирования, субсидирования и грантового финансирования.

Новый подход к финансированию расходных обязательств в рамках национальных проектов¹⁸, предоставляющий органам исполнительной власти возможность более свободно определять основные направления использования бюджетных средств, исходя их конкретных экономических обязательств, существенно ослабляет влияние парламента на проведение операций с бюджетными средствами.

4. В правовом регулировании отношений в сфере грантовой деятельности существует «каркасная» конструкция, состоящая из: статуса специализированных органов — грантодателей; механизма проведения конкурсов на поддержку научных исследований; договоров на предоставление гранта и реализацию научного проекта.

5. В правовом регулировании отношений в сфере грантовой деятельности должно быть обеспечено гармоничное сочетание финансово-правовых и административно-правовых ценностей с ценностями публичного гражданско-правового характера;

6. Наиболее перспективным направлением совершенствования информационно-правовой базы грантовой деятельности служит закрепление основ института в Законе о науке и научно-технической политике и разработке сводного акта-положения о научных грантах, утверждаемого Правительством страны.

7. Представляется, что одной из важнейших правовых проблем научно-технического прогресса в настоящее время становится нахождение оптимального соотношения между финансированием научных исследований сметно-бюджетным способом путем государственного (отраслевого) госзаказа и методом выдачи грантов уполномоченными органами управления наукой.

¹⁸ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

Рецензент: **Исаков Владимир Борисович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории права Высшей школы экономики, г. Москва, Россия.

E-mail: visakov@hse.ru

Литература

1. Балашова М. В., Бухаева Е. Е., Куклина И. Р., Лукша О. П., Яновский А. Э. Механизмы поддержки научно-технологического сотрудничества между странами БРИКС: многосторонние конкурсы и сетевая платформа для трансфера знаний и технологий // *Инновации*. 2016. № 4. С. 47—54.
2. Белявский О. В. Правовой режим грантов как инструмент государственного финансирования фундаментальных научных исследований в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. М. : ИГП РАН, 2019. 20 с.
3. Брагинский М. Б., Витрянский В. В. Договорное право. Т. 1. М. : Статут, 2002. 682 с.
4. Курбатова С. С. Правовое регулирование грантов в системе расходов бюджета // *Закон*. 2015. № 3. С. 141—149.
5. Ловцов Д. А. Теория информационного права: базисные аспекты // *Государство и право*. 2011. № 11. С. 43—51.

6. Ловцов Д. А. Системология научных исследований. М. : НЦПИ при Минюсте РФ, 2018. 76 с.
7. Ловцов Д. А., Богданова М. В. Экономико-правовое регулирование оборота результатов интеллектуальной деятельности предприятий промышленности России // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2013. № 1. С. 53—56.
8. Ловцов Д. А., Богданова М. В. Проблема управления инвестициями оборонных проектов России // Обозреватель-Observer. 2000. № 8. С. 53—57.
9. Ловцов Д. А., Богданова М. В. Информационно-статистические показатели качества проектных инвестиций // НТИ РАН. Сер. 2. Информ. процессы и системы. 2000. № 12. С. 28—36.
10. Ловцов Д. А., Ниесов В. А. Об организации научных исследований и разработки основ обеспечения единства судебной системы России в информационной сфере судопроизводства // Российское правосудие. 2010. № 8. С. 102—105.
11. Омельченко В. В. Информационное обеспечение системы государственного управления национальными ресурсами: риск-ориентированный подход // Правовая информатика. 2019. № 1. С. 4—17.
12. Яковлев В. Ф. Избранные труды. Т. 2. Гражданское право: история и современность. Кн. 1. М. : Статут, 2012. 976 с.
13. Auranen O., Nieminen M. University Research Funding and Publication Performance — An International Comparison // Research Policy 39.6 (2010). Pp. 822-834.
14. De Figueiredo J. M., Silverman B.S. How Does the Government (Want to) Fund Science? Politics, Lobbying and Academic Earmarks // NBER Working Paper № 13459 (2007). Pp. 14-16.
15. Garcia C. E., Luis S/-M. Competition for Funding as an Indicator of Research Competitiveness // Australian Universities Review. Scientometrics 64.3 (2005). Pp. 271-300.
16. Jacob B. A., Lefgren L. The Impact of Research Grant Funding on Scientific Productivity // Journal of Public Economics (2011). Vol. 95 (9-10). Pp. 1168-1177.

INFORMATION AND LEGAL SUPPORT FOR THE ORGANISATION OF RESEARCH BASED ON GOVERNMENT GRANTS

Sergei Zapol'skii, Dr.Sc. (Law), Professor, Meritorious Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Science, Moscow, Russian Federation.

E-mail: zpmoscow@mail.ru

Elena Vasianina, Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Financial Law of the Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, Russian Federation.

E-mail: elenavasianina@yandex.ru

Keywords: legal regulation, information and legal basis, grant, grant activity, grantor, grantee, subsidy, research project, research contest, contract for grant allocation and implementation.

Abstract.

Purpose of the paper: improving the information and legal basis for an efficient legal regulation of relations in the sphere of grant activity.

Method used: legal system analysis and information economic analysis of the current state of legal regulation of relations in the sphere of grant activity.

Results obtained: mechanisms for allocation of research grants, information flow of data necessary to obtain a grant, procedure for holding research contests, legal features of the contract for the implementation of a grant, and participation of third parties in the grant agreement are studied. Issues for discussion are determined: concept of a grant, correlation between research grants and government contracts for Research & Development works, differences between a research grant and many other types of grants allocated for the purposes of economic and social development.

A justification is given for a number of proposals aimed at increasing the efficiency of grant activity including the creation of a single information and legal mechanism, rules for awarding grants as well as developing criteria of assessing the efficiency of providing financial support to research activities in the form of grants.

References

1. Balashova M. V., Bukhaeva E. E., Kuklina I. R., Luksha O. P., Ivanovskii A. E. Mekhanizmy podderzhki nauchno-tehnologicheskogo sotrudnichestva mezhdru stranami BRIKS: mnogostoronnie konkursy i setevaia platforma dlia transfera znaniy i tekhnologii, Innovatsii, 2016, No. 4, pp. 47-54.
2. Beliavskii O. V. Pravovoi rezhim grantov kak instrument gosudarstvennogo finansirovaniia fundamental'nykh nauchnykh issledovaniy v Rossiiskoi Federatsii : avtoref. diss. ... kand. iurid. nauk: 12.00.04, M. : IGP RAN, 2019, 20 s.
3. Braginskii M. B., Vitrianskii V. V. Dogovornoe pravo. T. 1, M. : Statut, 2002, 682 pp.
4. Kurbatova S. S. Pravovoe regulirovanie grantov v sisteme raskhodov biudzheta, Zakon, 2015, No. 3, pp. 141-149.
5. Lovtsov D. A. Teoriia informatsionnogo prava: bazisnye aspekty, Gosudarstvo i pravo, 2011, No. 11, pp. 43-51.
6. Lovtsov D. A. Sistemologiya nauchnykh issledovaniy, M. : NTsPI pri Miniuste RF, 2018, 76 pp.
7. Lovtsov D. A., Bogdanova M. V. Ekonomiko-pravovoe regulirovanie oborota rezul'tatov intellektual'noi deiatel'nosti predpriatii promyshlennosti Rossii, Ekonomika, statistika i informatika. Vestnik UMO, 2013, No. 1, pp. 53-56.
8. Lovtsov D. A., Bogdanova M. V. Problema upravleniia investitsiyami oboronnykh proektov Rossii, Obozrevatel'-Observer, 2000, No. 8, pp. 53-57.
9. Lovtsov D. A., Bogdanova M. V. Informatsionno-statisticheskie pokazateli kachestva proektnykh investitsii, NTI RAN, ser. 2, Inform. protsessy i sistemy, 2000, No. 12, pp. 28-36.
10. Lovtsov D. A., Niesov V. A. Ob organizatsii nauchnykh issledovaniy i razrabotki osnov obespecheniia edinstva sudebnoi sistemy Rossii v informatsionnoi sfere sudoproizvodstva, Rossiiskoe pravosudie, 2010, No. 8, pp. 102-105.
11. Omel'chenko V. V. Informatsionnoe obespechenie sistemy gosudarstvennogo upravleniia natsional'nymi resursami: risk-orientirovannyi podkhod, Pravovaia informatika, 2019, No. 1, pp. 4-17.
12. Iakovlev V. F. Izbrannye trudy. T. 2, Grazhdanskoe pravo: istoriia i sovremennost'. Kn. 1, M. : Statut, 2012, 976 pp.
13. Auranen O., Nieminen M. University Research Funding and Publication Performance -- An International Comparison, Research Policy 39.6 (2010). Pp. 822-834.
14. De Figueiredo J. M., Silverman B.S. How Does the Government (Want to) Fund Science? Politics, Lobbying and Academic Earmarks, NBER Working Paper No. 13459 (2007). Pp. 14-16.
15. Garcia C. E., Luis S/-M. Competition for Funding as an Indicator of Research Competitiveness, Australian Universities Review. Scientometrics 64.3 (2005). Pp. 271-300.
16. Jacob B. A., Lefgren L. The Impact of Research Grant Funding on Scientific Productivity, Journal of Public Economics (2011). Vol. 95 (9-10). Pp. 1168-1177.