

DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-2-73-81

УДК 34(045)

JEL H71, H81

Грант как особая форма бюджетной субсидии

С.В. Запольский^а, Е.М. Андреева^б ✉^а Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Россия;^б Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Россия^а <https://orcid.org/0000-0001-5906-893X>; ^б <https://orcid.org/0000-0001-5238-9984>

✉ Автор для корреспонденции

АННОТАЦИЯ

В статье отражены результаты исследования российского законодательства о грантах, предоставляемых за счет бюджетных средств. **Актуальность** исследования заключается в важном значении грантов в развитии человеческого потенциала, в стимулировании инновационных и иных видов деятельности, с одной стороны, и отсутствии всесторонней оценки бюджетного законодательства о грантах со стороны научного сообщества, с другой. **Цель** статьи – сформулировать ответы на несколько вопросов: является ли государственная грантовая поддержка в Российской Федерации особым видом финансирования либо регулируется по общим правилам бюджетного или гражданского права? способствует ли состояние финансового законодательства о грантах экономическому и социальному развитию России, достижению целей грантовой поддержки? какие предложения можно внести для повышения уровня правовой регламентации грантовой деятельности в Российской Федерации? В качестве **методов** научного познания авторами использованы формально-юридический и сравнительно-правовой методы, а также обобщения и моделирования. Метод сравнительного правоведения применен при изучении правового регулирования порядка предоставления грантов в Европейском союзе и попытке перенести данный положительный опыт в российскую правовую систему. Метод моделирования помог авторам создать макет механизма правового регулирования грантовой деятельности в Российской Федерации. Формально-логический метод позволил оценить существующий понятийный аппарат грантовой поддержки и внести предложения по его совершенствованию. В результате изучения нормативных правовых актов, практики применения законодательства о грантах авторы пришли к **выводу** о неудовлетворительном качестве юридического сопровождения грантовой поддержки в России. В качестве мер, направленных на повышение эффективности правового регулирования грантовых отношений, авторы **предлагают** разделить понятия «гранты» и «бюджетные субсидии», предусмотреть в Бюджетном кодексе Российской Федерации отдельную главу «Бюджетные гранты», в которой установить понятие, порядок предоставления и финансирования грантов за счет бюджетных средств. По мнению авторов, эти предложения смогут повысить результативность государственной грантовой поддержки в Российской Федерации.

Ключевые слова: гранты; бюджет; Бюджетный кодекс РФ; Европейский союз; финансирование; субсидия; пожертвование; государственные финансы

Для цитирования: Запольский С.В., Андреева Е.М. Грант как особая форма бюджетной субсидии. *Финансы: теория и практика*. 2020;24(2):73-81. DOI: 10.26794/2587-5671-2020-24-2-73-81

Grant as a Special Type of Budget Subsidies

S.V. Zapol'skii^а, E.M. Andreeva^б ✉^а Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia;^б Saint Petersburg State University of Economics, Saint Petersburg, Russia^а <https://orcid.org/0000-0001-5906-893X>; ^б <https://orcid.org/0000-0001-5238-9984>

✉ Corresponding author

ABSTRACT

The article provides the study of the Russian legislation on grants funded through the budget. **The relevance** of the research is due to the importance of grants in the development of human potential, stimulating innovative and other activities, as well as the lack of an overall estimate of budget legislation on grants by the scientific community. **The aim** of the article is to answer the following questions. First, whether state grant support in the

Russian Federation is a special type of financing, or it is regulated by the general rules of budget or civil law. Second, whether the financial legislation on grants contributes to the economic and social development of Russia and to achieving grant objectives. Third, what proposals could increase the legal regulation of grant activities in the Russian Federation. The authors used the scientific **methods** of formal legal and comparative legal methods, generalization and modeling. They applied the method of comparative law to the legal regulation of grants in the European Union and to the attempt to transfer this positive experience to the Russian legal system. The modeling method helped the authors build a mocking mechanism for the legal regulation of grant activities in the Russian Federation. The formal logical method allowed for evaluating the current conceptual framework of grant support and making suggestions for improvement. Studying the regulatory legal acts and applying grant legislation by the authors resulted in the **conclusion** that the quality of legal support for grants in Russia is unsatisfactory. To improve the efficiency of legal regulation of grants, the authors propose to separate the concepts of "grants" and "budget subsidies"; to provide a separate chapter "Budget grants" in the Budget Code of the Russian Federation with the concept, procedure and grants funded through the budget. According to the authors, these proposals will be able to increase the effectiveness of state grant support in the Russian Federation.

Keywords: grants; budget; Budget Code of the Russian Federation; European Union; funding; subsidy; donation; public finance

For citation: Zapol'skii S.V., Andreeva E.M. Grant as a special type of budget subsidies. *Finance: Theory and Practice*. 2019;24(2):73-81. DOI: 10.26794/2587-5671-2019-24-2-73-81

ВВЕДЕНИЕ

Если обратиться к истории грантов, то, как отмечает Д. И. Провалинский, в российском праве гранты появились сравнительно недавно (примерно в середине 90-х гг. XX в.). Тогда начавшиеся в государстве серьезные политические, экономические и социальные преобразования стали приносить первые результаты: была в общих чертах сформирована новая законодательная база, появилась свободная интеграция с зарубежными странами практически во всех сферах жизнедеятельности (науке, культуре, образовании, искусстве, спорте и т.д.) [1].

В настоящее время грантовая деятельность регулируется нормами гражданского, финансового и административного права в зависимости от источника предоставления денежных средств. Авторы поставили перед собой задачу оценить современное грантовое регулирование и внести предложения по его совершенствованию.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГРАНТОВ

Вопрос о правовой природе грантов рассматривался рядом исследователей, тем не менее их выводы неоднозначны. А. А. Кумаритова пришла к заключению, что договоры по предоставлению грантов являются договорами пожертвования и соответственно носят гражданско-правовой характер [2].

Как отмечает О. В. Белявский [3], роль грантовой системы финансирования для развития фундаментальной науки неоднозначно оценивается и зарубежными исследователями [4–7].

Благодатную почву для споров о месте норм о грантах в системе российского права предо-

ставляет само российское законодательство, не обеспечивающее полноценное правовое регулирование грантовой деятельности. В Гражданском кодексе Российской Федерации слово «гранты» не используется. Универсальное понятие грантов вообще отсутствует в российском праве. Имеются лишь несколько его разных интерпретаций, приспособленных для конкретных целей. Например, одно из них закреплено в ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». В нем гранты рассматриваются как частные денежные и иные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами на осуществление конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, проведение конкретных научных исследований (ст. 2 закона). В то же время в ст. 16.2 названного документа указано, что в форме грантов допустима и государственная поддержка инновационной деятельности.

В Федеральном законе от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» упоминается о благотворительных грантах как форме благотворительных пожертвований, предоставляемых гражданами и юридическими лицами и носящих целевой характер (ст. 15 закона). Так, в России в настоящее время достаточно много грантов организуется за счет частных благотворительных фондов. Одни из самых известных фонды Елены и Геннадия Тимченко, Владимира Потанина¹. Много грантов

¹ См., например, гранты от благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко. URL: <http://timchenkofoundation>.

выделяются международными организациями. Государственная поддержка различных видов деятельности с применением указанной формы финансирования также активно осуществляется в России. Например, объем бюджетных средств, выделенных на научные проекты в форме грантов через Федеральное бюджетное учреждение «Российский фонд фундаментальных исследований» составил: в 2016 г. — 9,9 млрд руб., в 2017 г. — 10,0 млрд руб., в 2018 г. — 19,1 млрд руб.² Общая сумма грантов по разным направлениям в федеральном бюджете была предусмотрена в 2016 г. в размере 18,0 млрд руб., в 2017 г. — 23,6 млрд руб., в 2018 г. — 38,6 млрд руб., в 2019 г. — 30,6 млрд руб.³ Соответственно, есть основания полагать, что гранты должны быть признаны полноценной категорией финансового права.

Гранты в России имеют место быть как за счет бюджетных средств, и их предлагается именовать «бюджетные гранты», так и за счет частных (негосударственных) средств. Вторые можно обозначить понятием «частные гранты». Исследование правил, порядков и целей предоставления грантов привело авторов к выводу, что частные и бюджетные гранты имеют различную правовую природу и должны регулироваться различными отраслями права. Так, если речь идет о грантах за счет частных финансов, их правовой режим должен определяться нормами гражданского права. Если же гранты предоставляются из бюджетов бюджетной системы РФ, они должны регулироваться нормами финансового права. Однако и в той, и в другой областях права наблюдаются существенные пробелы, если не сказать правовой вакуум в регламентации грантовых отношений.

org (дата обращения: 30.03.2020). Гранты от благотворительного фонда Владимира Потанина. URL: <https://www.fondpotanin.ru> (дата обращения: 30.03.2020).

² Официальный сайт Федерального бюджетного учреждения «Российский фонд фундаментальных исследований». Отчеты о результатах деятельности РФФИ и использовании закрепленного за ним федерального имущества за 2016, 2017, 2018 гг. URL: https://www.rfbr.ru/rffi/ru/news_events/o_2095203 (дата обращения: 12.08.2019).

³ Обобщение авторов по анализу данных федеральных бюджетов за 2016–2020 гг. Федеральные законы от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»; от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»; от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020–2021 годов». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.01.2020).

ПОНЯТИЕ И ЦЕЛИ БЮДЖЕТНЫХ ГРАНТОВ

В рамках данного научного исследования обратим свой взгляд на финансово-правовую составляющую грантов. Для этого рассмотрим российское бюджетное законодательство о грантах и попытаемся ответить на вопрос, способствует ли его состояние экономическому и социальному развитию России, росту человеческого потенциала.

Первая проблема, с которой столкнулись авторы, заключается в том, что ни в одном нормативном акте не выделены цели государственной грантовой поддержки. Для сравнения, в Финансовом регламенте Европейского союза (ст. 180) четко установлено, что гранты могут быть присуждены для финансирования мероприятия, призванного помочь в достижении цели политики Евросоюза, либо для финансирования функционирования органа, целью деятельности которого является поддержка политики Евросоюза. Установление приоритетов в использовании публичных финансов позволяет избежать распыления бюджетных ресурсов и организовать более эффективное их использование. Таким образом, полагаем, что и в бюджетном законодательстве России должны быть выделены целевые ориентиры бюджетной поддержки. Таковыми следует признать приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации, закрепленные в документах целеполагания, перечень которых дан в ст. 11 Федерального закона 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». К ним, в том числе, относятся ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Кроме того, считаем важным нормативно ограничить область, в которой может предоставляться государственная грантовая помощь, сферами культуры, искусства, науки и образования. Такой вывод следует и из Федерального закона от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020–2021 годов», в котором предусмотрены гранты именно на эти цели⁴.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации слово «гранты» упоминается пять раз, при этом

⁴ Правда, в нем гранты предоставляются также в области средств массовой информации, однако такие гранты будут противоречить принципу независимости СМИ.

в нем нет ни определения грантов, ни базового правового регулирования порядка их предоставления и расходования. Кроме названного источника, грантам посвящены постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2019 № 322 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам и муниципальным правовым актам, устанавливающим порядок предоставления грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе» (далее — постановление Правительства № 322), а также приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21.12.2018 № 280н «Об утверждении типовых форм соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета грантов в форме субсидий в соответствии с пунктом 7 статьи 78 и пунктом 4 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (применяется с 2019 г.).

Проанализируем содержание названных нормативных актов и попытаемся вывести понятие грантов в бюджетном праве России. Из статей 78 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что **гранты представляют собой разнородность субсидий**. В этих довольно объемных статьях кодекса гранты упоминаются только в п. 7 ст. 78 и п. 4 ст. 78.1. Так, в этих пунктах сказано, что «в законе (решении) о бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования ... на предоставление грантов ... *в форме субсидий*». Соответственно, гранты — это бюджетные ассигнования в форме субсидий.

Как известно, в Бюджетном кодексе РФ предусмотрено два вида субсидий, обладающих абсолютно разной сущностью и регламентацией:

- субсидии, представляющие собой форму межбюджетных трансфертов и выделяемые бюджетам другого уровня («межбюджетные субсидии» — *Прим. авт.*);
- субсидии, предоставляемые физическим и юридическим лицам («бюджетные субсидии» — *Прим. авт.*).

Это обстоятельство зачастую вносит путаницу в применении положений Бюджетного кодекса РФ. Наше исследование показывает, что из бюджетных субсидий необходимо выделить их отдельную форму — гранты. На самом деле, видов бюджетных субсидий гораздо больше. Почти каждый пункт ст. 78, 78.1 БК РФ касается разных видов бюджетных субсидий и носит характер специальных (а не общих) норм. Например, п. 1–3 ст. 78 определяют правовой режим субсидий производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения недополученных доходов; п. 4.1 —

правовой режим субсидий лицам на возмещение затрат по уплате таможенных платежей; п. 7 — субсидий в форме грантов; п. 8–8.4 — субсидий на осуществление капитальных вложений и т.д.

Исходя из сказанного, авторы предлагают выделить в бюджетном законодательстве понятие «бюджетные гранты» и дать ему следующее определение: бюджетные гранты — это безвозмездные, безвозвратные, целевые денежные средства, предоставляемые из бюджетов бюджетной системы РФ физическим и юридическим лицам для реализации проектов некоммерческого характера, соответствующих достижению целей социально-экономического развития России, закрепленных в документах стратегического планирования.

ОТДЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ БЮДЖЕТНЫХ ГРАНТОВ

Из анализа названных выше нормативных источников можно вывести несколько характеристик бюджетных грантов. Так, из них следует, что:

- **грантополучателями** могут быть юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица (за исключением казенных учреждений);
- правовое регулирование грантов, предоставляемых субъектам предпринимательской деятельности и некоммерческим юридическим лицам и иным субъектам, сосредоточено в разных статьях БК РФ и имеет некоторые различия;
- порядок предоставления отдельных грантов определяется решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации;
- в случае если в этих решениях не предусмотрен такой порядок, он устанавливается соответственно нормативными правовыми актами указанных в предыдущем абзаце субъектов. При этом данные акты должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации;
- гранты могут предоставляться как на конкурсной основе, так и без таковой.

В ст. 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации выделена специальная подгруппа расходов бюджетов бюджетной классификации РФ «Премии и гранты», которая входит в группу «Социальное обеспечение и иные выплаты населению». Из нее

видно, что гранты юридическим лицам собственную подгруппу расходов не имеют и не понятно, к чему относятся.

Систематическое толкование норм Бюджетного кодекса РФ о бюджетных субсидиях позволяет добавить к сказанному выше следующие существенные элементы бюджетных грантов:

- гранты **некоммерческим** юридическим лицам относятся к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в то время как гранты иным субъектам относятся к бюджетным ассигнованиям на предоставление субсидий юридическим лицам [за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям], индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (ст. 69, 69.1 БК РФ), что, по мнению авторов, представляется нелогичным;

- грантополучатели не должны иметь просроченной (неурегулированной) задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим публично-правовым образованием (п. 17 ст. 241 БК РФ);

- претенденты на гранты не могут являться иностранными юридическими лицами либо российскими юридическими лицами, в уставном (складочном) капитале которых доля участия офшорных компаний в совокупности превышает 50% (п. 15 ст. 241 БК РФ);

- с получателями грантов в обязательном порядке заключается соглашение (договор), форма которого устанавливается соответствующим финансовым органом (например, типовая форма для грантов, предоставляемых из федерального бюджета, установлена приказом Министерства финансов РФ);

- обязательным условием данного соглашения является предоставление грантополучателем права на проведение в отношении него мероприятий финансового контроля в части соблюдения целей и условий использования гранта (ст. 78, 78.1 БК РФ);

- для грантополучателей должна быть предусмотрена обязанность возврата средств, использованных с нарушением порядка (данная обязанность почему-то не закреплена в отношении некоммерческих организаций — получателей грантов). Причем последнее правило прямо нигде не закреплено, а должно включаться в порядок предоставления отдельных грантов.

Если оценить статьи БК РФ, посвященные грантам, с точки зрения правил юридической техники, то можно заметить частичное совпа-

дение (дублирование) положений ст. 78 и 78.1 о грантах.

Постановление Правительства РФ № 322, устанавливающее требования к нормативным правовым актам, в соответствии с которыми предоставляются гранты, дополняет характеристику грантов, данную в БК РФ, в незначительной степени. Огромное количество решений оно оставляет на откуп отдельных положений о предоставлении конкретных грантов. Например, это касается таких важных моментов, как порядок расчета размера грантов, сроков подачи и рассмотрения заявок, порядка отбора грантополучателей, способа финансирования грантополучателя (авансирование либо платежи по факту выполнения), порядка и форм отчетности и др. Кроме того, постановление № 322 устанавливает лишь «общие требования» к нормативным правовым актам о предоставлении

Считаем важным нормативно ограничить область, в которой может предоставляться государственная грантовая помощь, сферами культуры, искусства, науки и образования.

грантов, а не к самой грантовой деятельности и к порядку бюджетного финансирования. Нивелирует значимость данного документа еще и то обстоятельство, что зафиксированные в нем общие требования не распространяются на порядок предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, определенные решениями, предусмотренными абз. 1 п. 7 ст. 78 и абз. 1 п. 4 ст. 78.1 БК РФ. То есть если правила предоставления отдельных видов грантов установлены в конкретных решениях о предоставлении этих грантов, данные правила имеют приоритет перед общими требованиями, закрепленными в постановлении Правительства РФ № 322. Соответственно, данное постановление применяется по «остаточному принципу». Это говорит о том, что осуществляется «местническое» узконаправленное правовое регулирование под каждый грант, при этом никаких общих требований к грантовому финансированию не существует.

Тем не менее постановление Правительства РФ № 322 все-таки содержит несколько важных дополнений о грантах. В нем, в частности, установлен запрет на двойное финансирование одной и той же деятельности. В п. 4 сказано, что «участник отбора не получает в текущем финансовом году или на дату, определенную правовым актом, средства из бюджета, из которого планируется предоставление гранта, в соответствии с иными правовыми актами на цели, установленные правовым актом». В общих требованиях также указано, что участник отбора, являющийся юридическим лицом, на дату, определенную правовым актом, не должен находиться в процессе ликвидации, банкротства, а участник отбора, являющийся индивидуальным предпринимателем, не должен прекратить деятельность в качестве индивидуального предпринимателя. Заслуживает внимания п. 5 постановления Правительства РФ № 322, в котором сформулировано спорное положение о том, что дополнительным требованием к участнику отбора — бюджетному или автономному учреждению — является предоставление от его учредителя согласия на участие в отборе, оформленного на бланке учредителя, в случае если он сам не является тем органом, который проводит конкурс.

ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАНТОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Проведенный анализ свидетельствует о том, что грантам в финансовом законодательстве уделяется крайне мало внимания. Между тем даже из этого весьма поверхностного правового регулирования грантовой деятельности можно сделать вывод, что гранты как форма бюджетного финансирования (государственной поддержки) юридических и физических лиц имеют ряд отличительных признаков, позволяющих обособить их от бюджетных субсидий, а также от частных грантов.

Во-первых, субсидии предполагают **софинансирование** расходов, в то время как гранты могут покрывать затраты их получателей в полном объеме.

Во-вторых, большинство бюджетных субсидий, предусмотренных ст. 78, 78.1 БК РФ, направлены на возмещение уже понесенных расходов получателей, гранты же предоставляются для финансирования какой-либо деятельности на будущее время.

В-третьих, выделение бюджетных грантов в отдельную категорию помогло бы обособить их в бюджетной классификации и устранить путаницу в законодательстве по вопросу о том, к какому виду бюджетных ассигнований они относятся. Напомним, что в настоящее время они отнесены одновременно к двум видам бюджетных ассигнований. Дополнительное отличие бюджетных грантов от частных видится в ограничении целей предоставления бюджетных грантов, преследовании государственного (публичного) интереса в их предоставлении. Особо подчеркнем некоммерческий характер грантов. Частые гранты отличаются от бюджетных тем, что строятся на основе принципов свободы договора и равенства сторон правоотношений, что не применимо к бюджетным грантам.

Однако и в случае, если точка зрения авторов об особой природе «бюджетных» грантов будет услышана законодателем, и в случае, если гранты останутся формой бюджетных субсидий, российское грантовое регулирование должно быть существенно модернизировано.

Данное мнение можно подтвердить обширной практикой Европейского союза. Гранты необходимо считать важной составляющей развития экономики Европы. Они имеют целью стимулирование разработки и внедрения кардинально новых идей и решений в тех отраслях, которые определены как приоритетные для Евросоюза. Так, в настоящее время в Европейском союзе действуют порядка 20 программ, в соответствии с которыми предусмотрено финансирование из бюджета ЕС в форме грантов⁵. Анализ законодательства Евросоюза о грантах показывает его высокую проработанность. Обращает на себя внимание устремленность европейского законодателя к регулированию мельчайших деталей такого вида бюджетного финансирования, как грантовое. Необходимо отметить, что правовых актов Евросоюза, которые были бы посвящены именно порядку бюджетного финансирования посредством грантов, нет.

Законодательство Евросоюза, так же, как и российское, строится по принципу «от общего к частному» и, соответственно, устанавливает:

- общие правила расходования средств бюджета Европейского союза;

⁵ Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA). Funding & tender opportunities. URL: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home> (дата обращения: 30.03.2020).

- формы финансирования любой деятельности за счет средств бюджета Евросоюза (закупки, премии, взносы в целевые фонды, гранты, кредитование, бюджетные гарантии и др.);
- особенности предоставления грантов;
- особенности выделения грантов на инновации и исследования, экологию, образование, культуру и т.д.⁶.

Следуя охарактеризованному порядку, базовым документом, регулирующим грантовую деятельность в ЕС, является Финансовый Регламент Евросоюза № 2018/1046 «Финансовые правила, применяемые к общему бюджету Европейского Союза», принятый Европейским парламентом и Европейским советом 18 июля 2018 г. (далее — Финансовый регламент Евросоюза)⁷. Этот документ можно назвать Бюджетным кодексом Евросоюза. Он регулирует весь спектр отношений, связанных с принятием, исполнением, контролем за исполнением бюджета ЕС. Что особенно важно и в лучшую сторону отличает его от Бюджетного кодекса России, это то, что в Финансовом регламенте Евросоюза достаточно много положений посвящено грантам. Так, помимо регламентации грантовой поддержки, в общих нормах Финансового регламента Европейского союза грантам посвящен VIII раздел, состоящий из 4 глав и 25 статей (ст. 180–205).

В ст. 2 Финансового регламента Евросоюза дано достаточно лаконичное определение гранта (*grant*) как финансового вклада в виде пожертвования. В ранее действовавшем Финансовом регламенте Евросоюза было дано более развернутое определение, которое устанавливало, что гранты представляют собой прямые финансовые взносы в виде пожертвований из бюджета для финансирования действий, направленных на достижение цели политики Евросоюза; функционирование органов, которые преследуют цель общего интереса Евросоюза или имеют цель, являющуюся частью или поддерживающей политику Евросоюза (ст. 121). Важно подчеркнуть, что в Финансовом регламенте ЕС установлены специальные принципы, на которых должна основываться грантовая поддержка, а именно:

- равный подход к каждому;
- открытость всех процедур;
- софинансирование расходов;
- некумулятивное вознаграждение и запрет двойного финансирования;
- отсутствие обратной силы (гранты предоставляются только под будущую деятельность);
- некоммерческая основа гранта (гранты не могут быть направлены на обогащение получателя).

Бюджетные гранты – это безвозмездные, безвозвратные, целевые денежные средства, предоставляемые из бюджетов бюджетной системы РФ физическим и юридическим лицам для реализации проектов некоммерческого характера, соответствующих достижению целей социально-экономического развития России, закрепленных в документах стратегического планирования.

Отличительной чертой законодательства Евросоюза является наличие большого количества общих установлений о грантах высшей юридической силы (принятых Парламентом Евросоюза), а также детальное регулирование грантовой деятельности. Так, например, гранты в Евросоюзе присуждаются, по общему правилу, только на основании конкурса заявок (проектов). Более того, в ст. 195 Финансового регламента Евросоюза предусмотрен исчерпывающий перечень случаев, когда конкурс может не проводиться. Например, к таким исключениям касательно грантов на исследования и технологическое развитие относятся гранты, где нормативный правовой акт Евросоюза прямо предусматривает их внеконкурсную основу, а также гранты органам (не юридическим лицам — *Прим. авт.*) на деятельность с конкретными характеристиками, которая требует определенной технической компетенции, высокой степени специализации или административных полномочий.

Как уже было отмечено, в российском бюджетном законодательстве о грантах отсутствует пра-

⁶ Procurement and Grants for European Union external actions. A Practical Guide to financial and contractual procedures (Version 2018.0–2 August 2018). European Commission. URL: <https://www.info-cooperazione.it/wp-content/uploads/2018/09/ePragen-2018.0–1.pdf> (дата обращения: 30.03.2020).

⁷ EU, Euratom 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union. Official Journal of the European Union L 193/1. 30.07.2018.

вило проводить обязательный конкурсный отбор получателей. Между тем конкурсный отбор грантополучателей направлен на выбор наиболее интересных проектов (работ), способствует повышению конкуренции и достижению наилучшего результата с наименьшим количеством затрат. Таким образом, предложение авторов сводится к необходимости четко определить перечень случаев, при которых не требуется проведение конкурса или иного отбора для получения грантов в РФ.

Еще одним недостатком грантового регулирования в России является проблема информирования потенциальных заявителей о возможности получения грантов. Ввиду отсутствия универсального правового регулирования нет и общих требований к порядку оповещения заинтересованных лиц. В этом ключе также кажется полезным опыт Евросоюза, по законодательству которого информация о любом гранте должна быть размещена на общем официальном сайте, посвященном только грантовой поддержке. Этот универсальный электронный носитель содержит всю информацию о всех грантах из бюджета ЕС, порядке их получения и сразу предусматривает опцию по подаче заявки на получение гранта⁸.

ВЫВОДЫ

Выявленные недостатки грантового законодательства РФ, приведенный опыт Европейского союза по регулированию грантовых отношений,

⁸ Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA). Funding & tender opportunities / Единое пространство электронного обмена данными. Возможности к финансированию и участию в тендерах. URL: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home> (дата обращения: 12.01.2020).

оценка воздействия бюджетного законодательства о грантах на достижение целей социально-экономического развития РФ привели авторов к выводу о возможности и необходимости улучшения юридической составляющей грантовой поддержки в России. На основании изложенного предлагаем включить в Бюджетный кодекс РФ главу «Бюджетные гранты». В ней установить: понятие бюджетных грантов, отличительные особенности грантов (некоммерческая основа, безвозмездный, безвозвратный характер), принципы грантовой поддержки, целевую направленность грантов (наука, культура, искусство, образование), очертить круг грантополучателей (физические лица и некоммерческие организации), определить общие правила предоставления и расходования грантов, ответственность за их нецелевое или неэффективное использование, иные нарушения. Должное внимание в данной главе следует уделить процедуре информирования потенциальных участников о предлагаемых к присуждению грантах, а также регламентации случаев конкурсного (внеконкурсного) получения бюджетных грантов.

Предложение авторов одновременно решает несколько важных задач. Помимо упорядочения грантовых отношений, оно переместит имеющийся в настоящее время свод правил о грантах с подзаконного уровня на уровень закона. Кроме того, детальное регулирование грантовых отношений на основе Бюджетного кодекса РФ также видится в том, чтобы оказать методическую помощь региональным и местным органам власти в предоставлении региональных и местных грантов. Федеральное законодательство для них должно играть роль ориентира и примера для создания нормативных актов субъектов РФ и местных сообществ.

БЛАГОДАРНОСТЬ

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». Институт государства и права Российской академии наук, Москва, Россия.

ACKNOWLEDGEMENTS

The article is based on scientific project No. 18-29-15035-mk "Comparative law research of the mechanism for designation, issuance and use of grants to finance research, development and technological work" supported by the Russian Foundation for Basic Research. Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Провалянский Д. И. Гранты — понятие и признаки. *Вопросы российского и международного права.* 2016;6(12A):201–210.

2. Кумаритова А.А. Государственные и муниципальные гранты: возникновение, становление и перспективы развития в российском гражданском праве. *Журнал российского права*. 2008;(7):88–99.
3. Белявский О.В. Правовой режим гранта как инструмента государственного финансирования фундаментальных научных исследований в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М.: Ин-т государства и права РАН; 2018.
4. Goldsworthy J. D. Research grant mania. *Australian Universities Review*. 2008;50(2):17–24.
5. Jacob B. A., Lefgren L. The impact of research grant funding on scientific productivity. *Journal of Public Economics*. 2011;95(9–10):1168–1177. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2011.05.005
6. De Figueiredo J. M., Silverman B. S. How does the government (want to) fund science? Politics, lobbying and academic earmarks. NBER Working Paper. 2007;(13459). URL: <https://www.nber.org/papers/w13459.pdf>
7. Shibayama S. Distribution of academic research funds: Case of Japanese national research grant. *Scientometrics*. 2011;88(1):43–60. DOI: 10.1007/s11192-011-0392-z

REFERENCES

1. Provalinskii D. I. Grants: Concept and features. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava = Matters of Russian and International Law*. 2016;6(12A):201–210. (In Russ.).
2. Kumaritova A. A. State and municipal grants: The emergence, formation and development prospects in Russian civil law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*. 2008;(7):88–99. (In Russ.).
3. Belyavskii O. V. Legal regime of the grant as an instrument of state funding of fundamental scientific research in the Russian Federation. Cand. legal sci. diss. Moscow: RAS Institute of State and Law; 2018. (In Russ.).
4. Goldsworthy J. D. Research grant mania. *Australian Universities Review*. 2008;50(2):17–24.
5. Jacob B. A., Lefgren L. The impact of research grant funding on scientific productivity. *Journal of Public Economics*. 2011;95(9–10):1168–1177. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2011.05.005
6. De Figueiredo J. M., Silverman B. S. How does the government (want to) fund science? Politics, lobbying and academic earmarks. NBER Working Paper. 2007;(13459). URL: <https://www.nber.org/papers/w13459.pdf>
7. Shibayama S. Distribution of academic research funds: Case of Japanese national research grant. *Scientometrics*. 2011;88(1):43–60. DOI: 10.1007/s11192-011-0392-z

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS



Сергей Васильевич Запольский — доктор юридических наук, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса, Институт государства и права Российской академии наук, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва, Россия

Sergei V. Zapol'skii — Dr. Sci. (Law), Chief Researcher, Sector of Administrative Law and Administrative Process, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow, Russia
zpmoscow@mail.ru



Елена Михайловна Андреева — доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права, Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Санкт-Петербург, Россия

Elena M. Andreeva — Dr. Sci. (Law), Assoc. Prof. at the Department of Financial Law, Saint Petersburg State University of Economics, Assoc. Prof., Saint Petersburg, Russia
Elenaandreeva09@mail.ru

Статья поступила в редакцию 28.01.2020; после рецензирования 12.02.2020; принята к публикации 03.03.2020.
Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 28.01.2020; revised on 12.02.2020, and accepted for publication on 03.03.2020.
The authors read and approved the final version of the manuscript.