

# Совершенствование законодательства России о научных грантах (общие и финансово-правовые вопросы)

## Conceptual issues of improving the legislation on scientific grants

**Запольский С.В.**

д-р юрид. наук, профессор, Институт государства и права РАН

**Zapolsky S.V.**

Doctor of Law, Professor, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

**Синичкина Ю.Л.**

магистр права, Адвокатское бюро «Запольский и партнеры»

**Sinichkina Yu.L.**

Master of Laws, Zapolsky & Partners Law Office

### **Аннотация**

Вопрос о формах организации и управления научными исследованиями – один из наиболее актуальных в целях превращения науки в непосредственную производительную силу. Грантовая форма ведения фундаментальных научных исследований приобретает все более важную роль и в последнее время успешно конкурирует с традиционным прямым бюджетным финансированием науки. Однако многие потенциальные достоинства гранта на научные исследования не реализуются ввиду несовершенства правового регулирования этой сферы.

В статье рассматриваются различия между благотворительными грантами и научными грантами, соотношение грантов с бюджетными субсидиями, структура правоотношений по видам, выполнению и контролю за использованием грантов, предлагаются варианты законодательной регламентации грантовых отношений на соответствующих этапах прохождения процедуры работы по гранту. Авторы предполагают разработать конкретные законодательные шаги по совершенствованию правового регулирования грантов на фундаментальные научные исследования.

**Ключевые слова:** наука, фундаментальные научные исследования, бюджетные субсидии, гранты, научные гранты, финансирование науки, бюджетный контроль.

### **Abstract**

The question of the forms of organization and management of scientific research is one of the most urgent in order to transform science into a direct productive force. The grant form of conducting fundamental scientific research is acquiring an increasingly important role and has recently successfully competed with the traditional direct budget funding of science. However, many potential advantages of the research grant are not realized due to the imperfect legal regulation of this area.

The article discusses the differences between charitable grants and scientific grants, the ratio of grants to budget subsidies, the structure of legal relations by type, implementation and control over the use of grants, offers options for legislative regulation of grant relations at the

appropriate stages of the grant procedure. The authors propose to develop specific legislative steps to improve the legal regulation of grants for fundamental research.

**Keywords:** Science, basic research, budget subsidies, grants, scientific grants, science funding, budget control.

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках 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».

Научные гранты как одна из форм финансирования и организации научно-исследовательских работ занимает все более весомое место в сфере науки, ощущается настоятельная необходимость конкретизации и общего упорядочения источников правового регулирования грантовой деятельности. Вместе с тем, многие ключевые аспекты законодательства в этой области не получили должного теоретического обоснования и осмысления. Под грантами понимаются формы финансирования, существенно различающиеся между собой, что создает сложности в планировании их, контроле за их выполнением, а иногда приводит к превратному пониманию понятия научный грант вообще. Авторы настоящей статьи попытались определить собственную концепцию построения законодательства о научных грантах и ее имплементацию в различных этапах жизни гранта.

### 1. Научный грант – что это?

Настоятельно нуждается в четком и точном определении понятие научного гранта как такового. Дело в том, что гранты в принципе могут выделяться на осуществление любой деятельности, в которой заинтересован грантодатель. В частности, гранты выдаются по субъективному признаку – фермерским и другим сельскохозяйственным коллективам, по предмету запланированной деятельности (обучение в стране или за границей), на решение сложной научной задачи, на проведение тех или иных мероприятий, на создание литературного, в том числе и художественного произведения и т.д.

В развитых зарубежных странах гранту придается еще большее разнообразие, и он может выдаваться на бесконечное количество целей, существенно отличающихся друг от друга. На этой грантовой деятельности так или иначе лежит печать благотворительности – исполнитель – физическое лицо – творческий или иной коллектив – та или иная организация может получить грант практически для достижения любой цели, если таковая является предметом заинтересованности грантодателя.

В России не первый десяток лет развивается особая форма организации научных исследований и их финансирование – научные гранты. Их правовой основой служит Федеральный закон от 23. 08.1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», в частности ст. 2 определяет основные понятия, применяемые в Федеральном законе, среди которых:

- научная (научно-исследовательская) деятельность (далее – научная деятельность)
- деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, в том числе:
  - фундаментальные научные исследования – экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды;
  - прикладные научные исследования – исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач;
  - поисковые научные исследования – исследования, направленные на получение новых знаний в целях их последующего практического применения (ориентированные научные исследования) и (или) на применение новых знаний (прикладные научные исследования) и проводимые путем выполнения научно-исследовательских работ.

Научно-техническая деятельность – деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы.

Экспериментальные разработки – деятельность, которая основана на знаниях, приобретенных в результате проведения научных исследований или на основе практического опыта, и направлена на сохранение жизни и здоровья человека, создание новых материалов, продуктов, процессов, устройств, услуг, систем или методов и их дальнейшее совершенствование.

Гранты – денежные и иные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке, на осуществление конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, проведение конкретных научных исследований на условиях, предусмотренных грантодателями.

В связи с изложенным возникает вопрос о соотносимости универсальной грантовой политики в России и за рубежом, с одной стороны, и одного из элементов научно-технической политики, а именно грантов – с другой. А именно, являются ли научные гранты разновидностью грантов «вообще» или же это разнородные явления. Условно объединяемые только в рамках терминологического совпадения?

Примем во внимание, что и в том и в другом случае отношение по гранту в любом случае возникает между грантодателем и грантополучателем, которые так или иначе «тяготеют» к благотворительности. И в том и в другом случае отношения не включают в себя прямое встречное удовлетворение – грантодатель не рассчитывает на получение даже компенсации за выделенный грант, не говоря уже о предпринимательском или ином доходе, а грантополучатель не предполагает удовлетворение конкретного интереса предпринимательской, благотворительной, просветительской или иной цели. Обращает на себя также внимание и то, что деятельность по осуществлению гранта не подвергается никакой организационно-технической регламентации: по срокам, качественным показателям, объемам, необходимости получения заранее оговоренного результата. Если студент получает грант на изучение китайского языка, то эта цель может быть достигнута, а может быть и не достигнута, тем более, что нет критерия степени совершенства; все гранты выдаются на осуществление процесса, а не на достижение конкретной цели.

Вероятность – пожалуй, самый характерный признак грантов как благотворительного свойства, так и научных грантов.

В противоречие с только что сказанным научные гранты обладают рядом специфических черт, свойственных только им. Следует оговориться, что научные гранты, как минимум, делятся на две различные категории: гранты, предполагающие осуществление научной деятельности прикладного характера, как правило, технологического содержания. Эта категория грантов урегулирована Постановлением РФ от 27 марта 2019 г. N 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». Настоящий документ определяет общие требования к нормативным правовым актам и муниципальным правовым актам, устанавливающим в соответствии с п. 7 [ст. 78 Бюджетного кодекса](#) Российской Федерации порядок предоставления юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе, а также к нормативным правовым актам и

муниципальным правовым актам, устанавливающим в соответствии с п. 4 [ст. 78.1 Бюджетного кодекса](#) Российской Федерации порядок предоставления некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями, грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых по результатам проводимых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местными администрациями конкурсов бюджетным и автономным учреждениям, включая учреждения, в отношении которых указанные органы не осуществляют функции и полномочия учредителя (далее соответственно – гранты, правовые акты). Правовые акты содержат: общие положения о предоставлении грантов; порядок проведения отбора лиц, указанных в п. 1 настоящего документа, для предоставления им грантов (далее соответственно – получатели грантов, отбор); условия и порядок предоставления грантов; требования к отчетности; порядок осуществления контроля за соблюдением целей, условий и порядка предоставления грантов и ответственности за их несоблюдение.

И, наконец, научные гранты на осуществление фундаментальных научных исследований.

С развитием научно-технической революции стало очевидно, что если прикладные научные исследования, технологические усовершенствования, реализация открытий и изобретений, как правило, влекут за собой коммерческий и экономический успех и конкретный результат, то фундаментальные научные исследования, под которыми мы понимаем открытия новых, ранее неизвестных свойств функционирования материального мира и развитие социальных процессов, весьма далеко находится от экономических интересов реальных производителей материально-технических благ (товаров, работ, услуг). Эта особенность существенно тормозит развитие науки, в целом, ослабляет связь науки и практики, а в отдельных случаях влечет за собой осуществление компаниями, фирмами и другими хозяйствующими субъектами не свойственных им функций. Наука в своей основе едина. Но научный процесс включает разные этапы возникновения научной идеи, ее теоретического обоснования, выявление прикладного характера, создание заинтересованности в применении этой идеи, определение степени на применяемые технологии процесса, освоение и внедрение в производство.

Возникновение тенденции формирования заказа на проведение фундаментальных научных исследований и их финансирование отражает определенную слабость специализированных научных организаций, НИИ и ВУЗов, способных и, в связи с этим, специализированных на решение научных и научно-технических задач особого вида. Не секрет, что уполномоченные на такого рода деятельность организации в своих результатах нередко проигрывают соревнование с малыми творческими коллективами или даже учеными-одиночками.

Научные гранты являются альтернативной к бюджетному или иному финансированию фундаментальных научных исследований, но соотношение этих двух каналов не является наперед заданным и, как нам представляется, в перспективе финансирование научных работ по грантам может конкурировать и даже превосходить официальное плановое финансирование НИИ и ВУЗов на научные исследования.

Из сказанного сделаем вывод о том, что научные гранты и гранты благотворительного характера – есть разнопорядковые, экономико-правовые явления, не обладающие едиными корнями. Для научного гранта характерна, прежде всего, целевая направленность не только на процесс, но и на решение крупной фундаментальной научно-исследовательской задачи. Соответственно и характер взаимоотношений между грантодателем и грантополучателем приобретает более жесткий и более определенный характер; выбор направлений грантовых исследований, размер финансирования, процедура выбора исполнителя, определение размера финансирования. Подведение итогов исследования и израсходование соответствующих финансовых ресурсов, по нашему мнению, хотя и сохраняет некоторую принадлежность к гражданско-правовому

регулированию, в то же время нуждается в значительной доле административно-правового опосредствования.

## **2. Соотношение гранта как экономического явления и права**

В части ведения самих грантовых научных исследований наблюдается все большее и большее проникновение административно-правовых принципов и норм регулирования. В сфере финансирования грантовых разработок основной концепцией является принадлежность грантов к категории государственных бюджетных субсидий, регулируемых преимущественно бюджетным законодательством. Исходя из толкования ряда нормативных актов, касающихся грантов, можно сделать вывод, что гранты являются категорией межотраслевой, подпадающей под регулирование как гражданского права (договор пожертвования), так и бюджетного права.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации [1] имеется несколько упоминаний грантов, хотя понятие гранта ни в этом кодексе, ни в других законодательных актах не присутствует. Обращает на себя внимание, что гранты, выдаваемые из бюджета, согласно БК РФ, предоставляются в форме субсидий, в том числе гранты для некоммерческих и юридических лиц регулируются положением БК РФ ст.78.1., в то время как гранты для иных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и других физических лиц упомянуты в ст. 78 БК РФ.

Значительную особенность имеют гранты на научные исследования. Во-первых, это категория грантов применяется в плановом порядке, согласно заданиям, выдаваемым грантодателем (РФФИ и РНФ) и в пределах ассигнований, выделенных на эти цели из бюджета. Последние тенденции говорят о том, что помимо федерального бюджета ассигнования на научные гранты могут быть включены и в региональные, и даже муниципальные бюджеты.

Во-вторых, абсолютный размер научных грантов не фиксируется и зависит от состава исполнителей, объема исследования, затрат на оборудование, продолжительности самого исследования. При этом, по сложившейся практике, единый грант финансируется в годовом исчислении, что очевидно связано с изменением финансирования этого вида научного исследования.

В-третьих, нормативным путем установлен субъектный состав участников отношений в области научного гранта. Если участие грантодателя и грантополучателя – само собой разумеющееся обстоятельство, то присутствие третьего субъекта – НИИ или ВУЗа на первый взгляд не ясно. На наш взгляд, вряд ли правильно считать НИИ или ВУЗ гарантом исполнения договора, хотя отдельные черты и признаки этому третьему субъекту присущи. В большей степени участие НИИ или ВУЗа объясняется его ролью в организации научного процесса. В частности, заявка направляется на участие в гранте от имени НИИ или ВУЗа, в состав творческого коллектива по общему правилу включаются сотрудники этой организации, бюджетное финансирование также направляется НИИ или ВУЗу, которые вправе удержать часть полученных средств за содействие в выполнении работы. НИИ или ВУЗ соответственно контролирует ход выполнения работы и выступает посредником в области отчетности по выполненному научному гранту. Презюмируется, что научный коллектив использует для своей работы помещение, научное и иное оборудование НИИ или ВУЗа. Кроме того, с точки зрения трудовых отношений НИИ или ВУЗ не представляет каких-либо льгот членам научного коллектива для осуществления научной работы.

Представляется, что НИИ или ВУЗ в большей своей степени является уполномоченным лицом грантодателя и, следовательно, их функции могут быть приравнены к функциям контрольного органа. Об этом, кстати, свидетельствуют результаты контрольной деятельности Счетной палаты РФ, согласно которым НИИ или ВУЗ может быть привлечен к материальной ответственности за ненадлежащее осуществление финансового контроля. Анализируя ситуацию, Счетная палата РФ предложила РФФИ рассмотреть вопрос об изменении системы взаимодействия

грантополучателя с организацией, предоставив ему права, а не обязанности привлечения организации для реализации научного проекта. Такой механизм взаимоотношений может позволить грантополучателям эффективнее использовать бюджетные средства.

В-четвертых, для признания отношений по научному гранту объектом регулирования гражданского права существенным препятствием является освобождение доходов, полученных вследствие выполнения научного гранта от налогообложения. А также от отчислений в государственные страховые фонды. Это, на наш взгляд, свидетельствует об особой правовой природе научных грантов, состоящей в прямом финансировании из бюджета на цели, рассматриваемые законодательством как относящиеся к непосредственным интересам государства, в противном случае, налогообложению подвергались бы и все другие бюджетные ассигнования.

Государство, выделяя из бюджета прямые ассигнования научным коллективам, презюмирует преследование решения той или иной научной задачи публичными способами.

В-пятых, выделение научного гранта, установление соответствующих правоотношений между грантодателем, контролирующей организацией и научным коллективом осуществляется в устоявшейся процедурной форме, в своеобразном процессе, включающем в себя планирование грантовых исследований, проведение конкурса, равно как в некоторых случаях признание того или иного коллектива грантополучателем без объявления конкурса, выполнение грантовых научных исследований, утверждение отчета и направление его грантодателю. Последовательность стадий или зависимость одной стадии от другой приводит к мысли о юридической возможности создания некоего комплекса норм, регулирующих в совокупности грантовый процесс публично-правовыми способами.

В-шестых, взаимоотношения внутри научного коллектива не подпадают под действие норм трудового законодательства, независимы от правил внутреннего трудового распорядка соответствующего НИИ или ВУЗа. Руководитель научного коллектива не вправе требовать соблюдения трудовой дисциплины и других институтов ТК РФ, а участники грантов, в свою очередь, не защищены правилами, гарантиями и компенсациями, предусмотренными ТК РФ. Скорее всего, для регулирования труда в рамках научного грантового коллектива допустимо использование правового режима простого товарищества (договор о совместной деятельности).

Не являясь юридическим лицом, научный коллектив, безусловно, не может нести ни бюджетно-правовой, ни гражданско-правовой ответственности. Далеко неслучайно контрольная организация (НИИ или ВУЗ) ответственна за добросовестное исполнение научной программы и теоретически может быть привлечена к ответственности за нецелевое использование субсидий из бюджета или же за то или иное проявление мошенничества в этой сфере. На наш взгляд, здесь мы имеем дело с редким, может быть даже единственным случаем непосредственного участия граждан в бюджетных отношениях расходного типа (очень отдаленной аналогией является регулирование оказания помощи гражданам, чье имущество пострадало от наводнений, пожаров и других стихийных бедствий).

С развитием грантовой формы финансирования науки настоятельной необходимостью станет конкретизация имущественных отношений между научным коллективом и грантодателем, вкуче с контролирующей организацией.

Отдельным вопросом являются формы государственного управления научными исследованиями в грантовой политике. До самого последнего времени наблюдалась многоканальность выдачи грантов, их исполнения; в частности, были гранты Президента РФ, правительства РФ, гранты министерств и ведомств федерального уровня и, наконец, гранты Российского научного фонда и Российского фонда фундаментальных исследований. Авторы настоящей статьи относят большую часть научных субсидий, выдаваемых иными организациями, выдаваемыми кроме РНФ и РФФИ к так называемым

«квазигрантам», поскольку порядок их назначения, выдачи и контроля их получения резко отличается от грантов РФ и РФФИ. Так, в частности, гранты, выдаваемые Государственной думой РФ, не освобождаются от налогообложения доходов исполнителя и взносов в социальные фонды, не именуется научными, их приемка осуществляется не грантодателем, а конкретным подразделением заказчика и служат фактически информационной базой последнего. По аналогичным соображениям и другие гранты в центральных органах управления также являются «квазигрантами», хотя посредством их также решаются крупные народно-хозяйственные проблемы.

По мнению авторов, в стране должен быть выработан единый порядок выдачи грантов, максимально дисциплинирующий и грантодателей, и грантополучателей, и в то же время предоставляющий грантополучателям существенные приоритетные возможности в решении научных задач по сравнению с традиционным финансированием из бюджета и других ресурсных источников.

31 декабря 2020 г. Распоряжением Правительства РФ объявлено о реформе государственных институтов развития, в рамках которой подлежит модернизации РФ и РФФИ, при этом РФ становится основным грантодателем, а РФФИ, очевидно, будет осуществлять финансовое обеспечение грантовых программ.

Считаем целесообразным сконцентрировать всю грантовую деятельность, за исключением грантов президента и грантов Правительства РФ, а также грантов администрации субъектов федерации в ведении специализированного органа Российского научного фонда. При этом Российский научный фонд будет во взаимодействии с министерствами, ведомствами, государственными корпорациями и крупными вертикально-интегрированными экономическими структурами формировать общую единую политику в области научных грантов. При этом презюмируется тесное взаимодействие Российского научного фонда с Министерством науки и высшего образования и с Российской академией наук.

Отдельным вопросом полагаем совершенствование законодательства о научных грантах.

Вышеизложенное с достаточной основательностью свидетельствует о том, что есть две генеральные линии совершенствования законодательства о грантах. Первая – это дополнение Бюджетного кодекса Российской Федерации [2] основополагающими нормами о порядке выдачи, назначения и исполнения научных грантов, с одновременным уточнением понятий, присутствующих в Федеральном законе о науке и научно-технической политике (№127-ФЗ от 23.08.1996 г.)

Второй линией следовало бы признать углубление процессуального регулирования, а именно – создание фактически заново правил планирования грантов, определения объектов их осуществления, объявления круга грантов, предлагаемых научной общественности для осуществления, правил формирования научных коллективов, подачи заявок, их рассмотрения и одобрения, а также заключения соответствующих договоров. Должно быть уделено большее внимание организации выполнения грантов, включая управление научным коллективом, непосредственное ведение работ, достижение искомого научного результата и отчета о выполнении гранта.

Следует также большее внимание уделить правообеспечительной стороне законодательства, а именно – видам ответственности за различные нарушения порядка грантовой деятельности, в том числе, совершенные умышленно и тем более из корыстных соображений. И, наконец, требует серьезной регламентации информационная сторона грантовой деятельности с тем, чтобы все выполненные гранты были размещены на специальных электронных ресурсах в единой базе или во взаимосвязанных базах. Очевидно, при подготовке этого законодательства, а именно Постановления или проекта постановления правительства с соответствующим содержанием нужно исключить понимание научных грантов как второстепенной научной деятельности, преследующей цель популяризации научных результатов, достигнутых за счет бюджетного и иного

централизованного финансирования. Действия этого постановления правительства, как мы полагаем, должны распространяться и на научные гранты, осуществляемые по заказам крупных хозяйственных структур, государственных корпораций, в том числе с участием иностранного капитала.

Таким образом, при подготовке нового законодательства стоит задача овладения новым правовым режимом выделения и использования научных грантов, а также перспектива превращения грантового финансирования в основной метод финансового обеспечения научных исследований.

#### **Литература**

1. Бюджетный кодекс РФ : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823 ; 2020. - № 52. – Часть I. – Ст. 8594.