

## Раздел V. Теория и практика налогообложения и финансового права. Статьи

В Разделе «Теория и практика налогообложения и финансового права. Статьи» размещаются работы ученых, аспирантов, соискателей, специалистов-практиков по проблемным вопросам налогообложения (как экономики налогов, так и налогового и финансового права), а также публикации по смежным отраслям знаний.



### Запольский Сергей Васильевич

главный научный сотрудник ИГП РАН  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации

S.V. Zapolsky

Doctor of Law, Professor,  
Honored Lawyer of the Russian Federation,  
Chief Researcher, IGP RAS

УДК 34

## Научный грант — правовая организация, порядок получения и выполнения

Scientific grant — legal organization,  
procedure for receipt and performance

Аннотация: Распространение в течение последних лет новой формы осуществления научных исследований достаточно остро потребовало финансово-правового и административно-правового упорядочения научных грантов в целях недопущения злоупотреблений и обеспечения их научной и экономической эффективности. Пока законодательная регламентация научных грантов страдает фрагментарностью и невысоким юридическим уровнем, а практика регулирования еще не сложилась.

В статье рассматриваются экономико-правовые особенности научных грантов, порядок планирования и выдачи грантов, правовые отношения, возникающие по поводу их исполнения.

Ключевые слова: Наука, научные исследования, гранты, научные гранты, научные фонды, грантополучатели, научно-исследовательские организации, научные отчеты

Annotation: The proliferation of a new form of research in recent years has urgently required financially-legal and administrative-legal streamlining of scientific grants in order to prevent abuse and ensure their scientific and economic efficiency. While the legislative regulation of scientific grants suffers from fragmentation and a low legal level, and the practice of regulation has not yet developed.

The article discusses the economic and legal features of scientific grants, the procedure for planning and issuing grants, legal relations arising from their implementation.

Keywords: Science, research, grants, science grants, science foundations, grantees, research organizations, scientific reports.

Несмотря на то, что гранты на выполнение работ или услуг нашли широкое применение в хозяйственной и финансовой практике, законодательная регламентация, равно как и правовая доктрина регулирования взаимоотношений по назначению, выдаче, получению грантов и других взаимоотношений сторон грантовой деятельности, практически отсутствует, а спорные вопросы решаются по аналогии законодательства или права. Это снижает эффективность рассматриваемого института реальной экономики и средства интенсификации экономического развития.

Должного юридического обеспечения грантовая поддержка до настоящего времени не получила. В российском законодательстве универсального понятия грантов нет. Имеются несколько разных определений, предназначенных для конкретных целей. Например, одно из определений грантов закреплено в статье 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», другое — в Налоговом кодексе РФ. И действительно, как отмечает О. В. Гутников, наиболее часто форма гранта используется для поддержки исследований и разработок со стороны государства, в случае если результаты работ являются неопределенными или не могут принести непосредственную пользу или положительный результат в ближайшем будущем<sup>1</sup>.

Вопрос о правовой природе грантов рассматривался рядом исследователей, тем не менее, их выводы неоднозначны. Так, А. А. Кумаритова пришла к выводу, что договоры по предоставлению грантов являются договорами пожертвования<sup>2</sup>. Между тем, исходя из систематического толкования нормативных правовых актов, предусматривающих их выделение, на наш взгляд, гранты, являются категорией межотраслевой. Межотраслевой характер грантов выражается в том, что их правовой режим может определяться как нормами гражданского права в рамках договора пожертвования, так и бюджетного, если речь идет о грантах из бюджетов бюджетной системы РФ. Следует отметить, что правовая природа грантов является предметом жестких научных дискуссий. Благоприятную почву для данных споров предоставляет само российское законодательство, не обеспечивающее полноценное правовое регулирование грантовой деятельности.

Обратим свой взгляд на финансово-правовую составляющую грантов. Действительно, поддержка различных видов деятельности за счет бюджетных средств с применением указанной формы финансирования активно осуществляется. Так, например, только в 2018 году объем бюджетных средств, выделенных на научные проекты и размещенные в форме грантов через федеральное бюджетное учреждение «Российский фонд фундаментальных исследований» составил 21 млрд. рублей<sup>3</sup>, гранты в области науки в федеральном бюджете 2019 года предусмотрены в размере более 19 млрд. рублей, гранты Президента Российской Федерации в области культуры и искусства в 2019 году выделены на сумму более 8 млрд. рублей<sup>4</sup>. Таким образом, есть основания полагать, что гранты являются полноценной категорией финансового права. Однако, свидетельствует ли об этом российское бюджетное законодательство?

---

1 Гутников О.В. Правовой статус гранта по законодательству Российской Федерации. // Право и экономика. 2005. № 12. С. 3.

2 Кумаритова А.А. Государственные и муниципальные гранты: возникновение, становление и перспективы развития в российском гражданском праве // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 96.

3 Официальный сайт Федерального бюджетного учреждения «Российский фонд фундаментальных исследований». URL: [https://www.rfbr.ru/rffi/ru/news\\_events/o\\_2095203](https://www.rfbr.ru/rffi/ru/news_events/o_2095203).

4 См.: Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 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>, 30.11.2018.

Систематическое толкование норм Бюджетного кодекса РФ о бюджетных субсидиях позволяет добавить следующие существенные элементы к характеристике 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. ст. 69, 69.1 БК РФ);

— 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 процентов (п. 15 ст. 241 БК РФ);

— с получателями грантов в обязательном порядке заключается соглашение (договор) о предоставлении грантов, 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. ст. 78, 78.1 БК РФ);

— для грантополучателей предусмотрена обязанность возврата средств, использованных с нарушением порядка (данная обязанность почему-то не закреплена в отношении некоммерческих организаций — получателей грантов).

Регламент Евросоюза «Финансовые правила, применяемые к общему бюджету Европейского Союза» № 2018/1046 (принят Европейским парламентом и Европейским советом 18 июля 2018 года), который можно назвать «Бюджетным кодексом Евросоюза», содержит достаточно много норм о грантах. Помимо определения грантов и упоминания грантов по тексту регламента, грантам посвящен раздел VIII Финансовых правил, состоящий из 4 глав и 25 статей (статьи 180-205)<sup>5</sup>.

В нем помимо прочего 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).

Представляется, что грантовая поддержка должна быть ограничена сферами культуры, искусства, науки и образования. Собственно, такой вывод следует из Федерального закона от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов», в которой гранты предоставляются именно

5 Финансовый регламент Евросоюза. Regulation (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.

на эти цели<sup>6</sup>. Также целесообразно установить требования к субъектному составу получателей грантов, о порядке оценки (расчета) размера грантов, минимальных и максимальных сроках приема заявок и их оценки, к экспертам, отчетности.

Необходимо четко очертить перечень случаев, при которых не требуется проведение конкурса или иного отбора для получения грантов. Слабым местом грантового регулирования является проблема информирования потенциальных заявителей о возможности получения грантов в Российской Федерации. Ввиду отсутствия общего правового регулирования, нет и общих требований к порядку оповещения потенциальных получателей. В этом ключе также кажется интересным опыт Евросоюза, по законодательству которого, информация о любом гранте должны быть размещена на общем официальном сайте, посвященном только грантовой поддержке. Этот универсальный электронный носитель содержит всю информацию о видах грантов, порядке их получения и сразу предусматривает опцию по подаче заявки на получение гранта<sup>7</sup>.

Необходимость универсального правового регулирования грантовых отношений также видится еще и в том, чтобы оказать методическую помощь региональным и местным органам власти в предоставлении региональных и местных грантов. Федеральное законодательство должно играть роль необходимого ориентира на пути к эффективному расходованию средств, выделяемых на грантовую поддержку.

Внедрение современных форм финансирования научных исследований строится, прежде всего, как информационная деятельность, опосредованная правом по подготовке, направлению и рассмотрению заявок, осуществлению конкурсного отбора, одобрению 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 закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ привел к изменению порядка финансирования государственных и муниципальных учреждений в целях обеспечения условий более эффективного использования ими бюджетных средств. В соответствии с указанным законом вместо сметно-бюджетного финансирования с 2011 года 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.

В действующем законодательстве не сформирован единый подход к определению правовой природы грантов, и порядку их предоставления. Законодательная неопределенность 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, УФАС по Республике Башкортостан признало, что утвержденный правительством

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

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

Республики порядок присуждения грантов ограничивает конкуренцию на рынке услуг в сфере создания творческих проектов, ущемляет права негосударственных хозяйствующих субъектов и создает преимущества бюджетным, муниципальным и автономным организациям.

Вместе с тем грант по своей финансовой природе относится к субсидиям<sup>8</sup>, предоставление которых осуществляется в рамках финансовых обязательственных правоотношений, подчиненных общим принципам осуществления финансовой деятельности государства, закрепленным в актах финансового законодательства, имеющим приоритет при регулировании финансовых отношений.

Отождествление грантов с субсидиями не позволяет устранить неопределенность их правовой природы. Так, в бюджетном законодательстве термин «субсидия» используется в нескольких значениях, что предполагает применения разных механизмов их предоставления. В соответствии с БК РФ субсидии являются формой межбюджетных трансфертов, предоставляемых с одного уровня бюджетной системы на другой в рамках внутрибюджетных 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.

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 сфере<sup>9</sup>, Фонд перспективных исследований<sup>10</sup>, Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий<sup>11</sup> и другие.

Специализированными фондами, нацеленными на предоставление грантов на проведении научно-исследовательской деятельности, являются Российский фонд фундаментальных исследований, Российский научный фонд и Фонд инноваций. Так, РФФИ за счет субсидий из федерального бюджета в рамках основной деятельности осуществляет проведение конкурсного отбора и предоставление грантов

---

8 Постановление Восемнадцатого Арбитражного Апелляционного Суда от 25.02.2019 №18АП-980/2019, дело № А07-16771/2017.

9 Постановление Правительства РФ от 20.12.2016 № 1406 «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» (ред. от 20.04.2019) // СЗ РФ. 2016. № 52 (Часть V), ст. 7669.

10 Федеральный закон от 16.10.2012 № 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований» // СЗ РФ. 2012. № 43, ст. 5787.

11 Постановление Правительства РФ от 17.08.2019 № 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. URL: <https://www.pravo.gov.ru>, 20.08.2019.

на реализацию научных проектов. Из отчета, подготовленного Счетной палатой, видно, что 2016 году общий объем грантового финансирования РФФИ составил 9997882,0 тыс. рублей, в 2017 году (10068941,0 тыс. рублей), в 2018 году (19126608,8 тыс. рублей)<sup>12</sup>.

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 (далее — научные проекты); проектов, направленных на решение отдельных исследовательских задач, в том числе на проведение научных экспедиций, полевых и социологических исследований, а также на 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 т. д.<sup>13</sup>

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 конкурсном 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 находящихся в трудовых отношениях с ним;

в) финансирование грантовой деятельности осуществляется вне, помимо отраслевого финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, 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 или иному заказу на НИР, но предполагает возникновение комплексного обязательственного правоотношения, содержание которого, в основном, предопределяется договором (соглашением) о предоставлении гранта, его целях и предполагаемых результатах;

е) грантовая форма финансирования фундаментальных научных исследований предполагает неприменение эквивалентно-возмездного регулирования между сто-

12 Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации мер государственной поддержки молодых российских ученых в 2016-2017 годах и истекшем периоде 2018 года». Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 28 декабря 2018 года.

13 Устав РФФИ. Утвержден Постановлением Правительства РФ от 9 августа 2016 г. № 767.

ронами 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 имеем 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 следует выделить последовательно сменяющиеся этапы. Начальным следовало бы назвать этап организационного конституирования государственного управления в этой области — создание специально уполномоченных органов государства. В нашей стране таковыми являются Российский фонд фундаментальных исследований и Российский научный фонд. 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<sup>14</sup>.

Вопрос о возложении на тот или иной правительственный орган функций финансирования научных исследований в виде грантов — в конечном счете предопределяется 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 проведение конкурса. Предметом конкурса 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;

---

14 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 технологии // Инновации. 2016. № 4.С. 51.

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<sup>15</sup>, которое охватывает: а) направленность и особенности различных видов конкурсов РФФИ; б) особенность различных направлений конкурсной деятельности РФФИ; в) порядок подготовки и объявления конкурсов; г) порядок проведения конкурса; д) 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 узко специализированный 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 торгов в форме конкурса или аукциона, а стороны, участвующие в поддержке научного проекта, не наделяются правами участника торгов (ст. 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 большинству 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 контрактов<sup>16</sup>. 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

<sup>15</sup> См.: Протокол № 5 (120) от 17 мая 2012.

<sup>16</sup> Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».



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 нем, помимо Грантодателя и Грантополучателя также третьего субъекта, именуемого «Организация». Роль последней достаточно сложна и включает в себя: а) участие в финансировании проекта как получателя целевой бюджетной субсидии; б) принятие денежных средств от Грантодателя и выдачу их научному коллективу; в) предоставить Грантополучателю условия для реализации проекта; г) осуществлять контроль 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, участие 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, финансовом и материально-техническом смыслах, а также выполнения функций Грантодателя в части контроля, учета результатов НИР и т. п.

По общему правилу, Организация, получая соответствующую компенсацию за участие в грантовых договорах, несет одну часть обязанностей и ответственности перед Грантодателем, другую — перед Грантополучателем и пользоваться 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). Как отмечают М. И. Брагинский и В. В. Витрянский — «Основной смысл соответствующей конструкции лежит в предоставлении третьему лицу права самостоятельного требования к стороне по договору, в заключении которого

третье лицо участия не принимало»<sup>17</sup>. Действительно, договор о предоставлении гранта в его сущностном 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 представительскими 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 явственно административный характер.

Осложнение гражданского регулирования административно-правовой или финансово-правовой регламентацией — не единичное и вполне оправданное явление. По мысли В. Ф. Яковлева, эти осложнения служат в значительной степени для усиления диспозитивности стороны, а публично-правовое воздействие дополняют гражданско-правовое регулирование, гармонизируют его<sup>18</sup>. 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.

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 проектам<sup>19</sup>, механизм финансирования грантов, правовой режим денежных средств, полученных в целях реализации научного проекта, налоговые освобождения.

Следует признать, что несмотря на множественность нормативных актов, нарабатанную в РФФИ и РФНФ 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<sup>20</sup>. По этой концепции правовая система страны нуждается в принятии федерального закона о всех видах грантов, т. е. сельхозпроизводителям, лицам, участвующим

17 Брагинский М.Б., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая. М., 1999. С. 363.

18 См.: Яковлев В.Ф. Избранные труды. Том III. Гражданское право. М.: Статут, 2012. С. 861-862.

19 Положение об экспертизе научных проектов, представленных на конкурсы ГБУ РФФИ и отчетов о результатах работы по проектам, утвержденным Бюро Совета Фонда 25.09.2014.

20 Напр. Курбатова С.С. Правовое регулирование грантов в системе расходов бюджета // Законы. 2015 № 3. С. 141-149.

в обучении, 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.

Но возможен и иной подход, исходящий из признания 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 обозначенной выше позиции, что грант является межотраслевой категорией. Это обуславливает необходимость регулирования общественных отношений, связанных с назначением, выдачей и использованием грантов специальным федеральном законе. Эта позиция не отменяет возможности закрепления основных правил грантовой деятельности в готовящемся в настоящее время федеральном законе о науке и научно-технической политике, а также необходимости и подготовке развернутого Положения «О порядке выдачи и реализации грантов», утверждаемого Правительством РФ действующего в отношении всех организаций, выдающих научные гранты.

С.В.Запольский.  
Москва  
zrmoscow@mail.ru



**Васянина Елена Леонидовна,**

ведущий научный сотрудник сектора административного права  
и административного процесса Института государства и права РАН,  
доктор юридических наук, доцент

## Юридическая техника формирования и исполнения доходно-расходных финансовых обязательств

### Legal technique for the formation and execution of income-expense financial obligations

*Аннотация: В статье исследуется юридическая техника формирования и исполнения доходно-расходных финансовых обязательств. По мнению автора, обязательства, наряду с дозволением, запретом и позитивным обязыванием, выступают в качестве способа правового регулирования общественных отношений, складывающихся во всех сферах развития общества и государства.*

*Автор отмечает, что развитие юридической техники формирования и исполнения доходно-расходных финансовых обязательств должно основываться на принципе сближения частных интересов и общих целей, позволяющем смещать инициативу по финансированию публичных расходов с государства на бизнес.*

*Реализация указанного принципа может обеспечиваться страховым механизмом, а также такими инструментами налоговой политики, как инвестиционные налоговые льготы и освобождения.*

*Ключевые слова: финансовые обязательства, бюджет, доходы, расходы, государственный долг*

*Annotation: The article examines the legal technique of the formation and execution of income-expense financial obligations. According to the author, obligations, along with permission, prohibition and positive obligation, act as a way of legal regulation of public relations.*

*The author notes that the development of the legal technique for the formation and execution of income-expense financial obligations should be based on the principle of convergence of private interests and common goals, allowing shifting the initiative to finance public spending from the state to business.*

*Keywords: financial obligations, budget, income, expenses, public debt*

Применение конструкции обязательства в финансово-правовой сфере вызывает спорные вопросы в правовой доктрине. В ряде случаев ученые полагают, что использование понятия «обязательства» в публично-правовой сфере неправомерно, исходя из того, что эта категория является принадлежностью исключительно гражданского права<sup>1</sup> и никаких обязательств в публично-правовых отношениях не существует<sup>2</sup>. Однако обозначенный вывод не свободен от критических замечаний, поскольку обязательства присутствуют во всех сферах развития общества и государ-

1 См.: Комментарий к части первой Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. О.Н. Садилов. М., 1995. С. 318; Сулейменов М.К. Проблемы соотношения гражданского и налогового законодательства // Налоговый эксперт. 2001. № 2. С. 10-15.

2 Фогельсон Ю. Б. Избранные вопросы общей теории обязательств: Курс лекций. – М.: Юристъ. 2001. С. 62.

ства, а значит, наряду с дозволением, запретом и позитивным обязыванием, они выступают в качестве способа правового регулирования.

Более основательно конструкция обязательства разработана в гражданском праве, поскольку гражданское право ближе всего к естественному праву и вытекает из естественных потребностей участников гражданского оборота. Законодатель, определяя правовую природу обязательственных правоотношений, в ст. 307 ГК РФ использует словосочетание «в силу обязательства», не раскрывая в тексте закона его смысл. Учитывая изложенное, у обязательства есть собственная сила, позволяющая объединить двух субъектов, подчиняющихся особому режиму, возникающему между ними. Этот особый режим, связанный с удовлетворением потребностей должника и кредитора во всех сферах жизнедеятельности, подкрепляется позитивным правом, «...которое должно гарантировать витальность естественных прав»<sup>3</sup>.

Таким образом, обязательства, являясь межотраслевым способом регулирования общественных отношений, позволяют обеспечить сближение интересов участников правоотношений как публично-правовой, так и частноправовой сферы, что является существенным условием развития системы государственного управления.

Особое значение в функционировании финансового механизма государства приобретают доходно-расходные обязательства, проблемы возникновения и исполнения которых нуждаются в тщательном изучении в целях определения современных подходов к их регулированию.

В условиях цифровой экономики требует корректировки юридическая техника осуществления фискальных обязательств в части налогообложения доходов международных групп компаний, оказывающих цифровые услуги. Это связано с тем, что «...действующие механизмы создания налогового обязательства иностранной организации (в том виде, в котором они существуют сейчас) не соответствуют современным цифровым бизнес-моделям, в результате чего государство не имеет возможности получать соответствующие налоговые доходы от деятельности на своей территории»<sup>4</sup>. В результате, государства во всем мире прибегают к корректировке правил регулирования налоговых обязательств как внутрисударственного, так и трансграничного масштаба, что приводит к появлению сложных налогово-правовых механизмов, не исключая опасность возникновения двойного налогообложения или уклонения от уплаты налогов.

Юридическая техника формирования и исполнения доходно-расходных финансовых обязательств должна основываться на механизме стыковки частных интересов и общих целей, позволяющем перенести инициативу по финансированию публичных расходов с государства на бизнес. Таким образом, основой осуществления доходно-расходных обязательств должен служить страховой механизм, который в отличие от традиционной системы налогообложения, построен на элементе индивидуальной возмездности в пользу выгодоприобретателя в разных ее проявлениях. Иными словами, в целях упрощения системы налогообложения и процедуры фискального администрирования государствам в перспективе целесообразно перейти на систему платежей, взимаемых с физических лиц и организаций, за право осуществления определенной предпринимательской или иной приносящей доход деятельности.

Государства во всем мире постепенно предпринимают определенные шаги в обозначенном направлении. Например, на территории России в механизме фискального обложения прослеживается постепенный переход на страховые принци-

3 Гаджиев Г. А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности) НОРМА ИНФРА М. Москва, 2013. С. 60.

4 Синицын А., Айрапетян Л., Суркова А. Цифровой налог в России: перспективы введения. М. 2020.

пы реализации финансовых обязательств фискального типа, упрощающие правила администрирования доходных источников.

Иллюстрацией изложенного служат появляющиеся публичные денежные фонды, куда поступают страховые взносы (платежи), внесение которых предоставляет право участником гражданского оборота заниматься профессиональной деятельностью на рынке соответствующих услуг (страховые взносы в фонд страхования вкладов физических лиц, взносы в компенсационные фонды саморегулируемых организаций, фонд гарантирования пенсионных накоплений и т. д.). Упрощенный порядок фискального обложения предусмотрен НК РФ в отношении иностранных граждан, прибывших на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы. Указанные категории налогоплательщиков вместо разрешения на работу и исчисления налога на доходы в общем порядке приобретают патент, стоимость которого определяется в соответствии со ст. 227.1 НК РФ и т. д.

Помимо изложенного упрощение механизма фискального обложения государства пытаются достичь посредством его выведения за рамки налогового законодательства. Например, в Ливане в целях выведения из тени доходов граждан, не участвующих в финансировании государственных расходов, была предпринята попытка установления налога на мессенджеры<sup>5</sup>.

В Республике Беларусь режим фискального обложения самозанятых выведен за рамки налогового законодательства Республики и трансформирован в механизм взимания платежей за оказываемые государством коммунальные услуги<sup>6</sup>.

Сближение интересов участников гражданского оборота и государства может осуществляться через применение инструментов, нацеленных на мотивацию налогоплательщика на исполнение налоговой обязанности, которая должна обеспечиваться «...предоставлением ему право выбора, на финансирование каких конкретно мероприятий (здравоохранение, образование, оборону, безопасность и т. д.) он желает направить свои денежные средства»<sup>7</sup>. Способом конкретизации направлений использования налоговых доходов может служить налоговая льгота, позволяющая уменьшить сумму налога, причитающуюся уплате в бюджет, на особые, имеющие инвестиционный характер перечисления, сделанные налогоплательщиком. Например, механизм применения такой льготы, как вычет из налогового оклада, ранее был предусмотрен Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В настоящий момент времени на основании ст. 2861 НК РФ в регионах рассматривается вопрос о введении инвестиционной налоговой льготы, применение которой позволит уменьшить налога на прибыль на расходы, связанные с инвестированием средств в инфраструктурные проекты. В природоресурсном законодательстве закреплены положения, нацеленные на стимулирование хозяйствующих субъектов осуществлять финансирование природоохранных мероприятий. Так, в федеральных законах «Об охране окружающей среды» и «Об отходах производства и потребления» закреплены положения об освобождении субъектов предпринимательской деятельности от уплаты платежей за негативное воздействие на окружающую среду в случае размещения отходов на специализированных объектах, исключаящих негативное воздействие на окружающую среду. По смыслу ст. 251 федерального закона «Об отходах производства и потребления»,

5 [https://cnews.ru/news/top/2019-10-18\\_v\\_livane\\_idut\\_krupnejshie](https://cnews.ru/news/top/2019-10-18_v_livane_idut_krupnejshie)

6 Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 314 от 24 апреля 2018 года «Об определении услуг, предоставляемых трудоспособным гражданам, не занятым в экономике, по ценам (тарифам), обеспечивающим полное возмещение экономически обоснованных затрат на их оказание, и об условиях их предоставления».

7 Аузан А. А. Договор -2008 // [https://royallib.com/book/auzan\\_aleksandr/dogovor\\_2008.html](https://royallib.com/book/auzan_aleksandr/dogovor_2008.html) (Дата обращения 20 августа 2017 г.).

лица освобождаются от уплаты утилизационного сбора при условии осуществления расходов, связанных с проведением утилизационных мероприятий в порядке и формах, предусмотренных законодательством.

Таким образом, доходно-расходные финансовые обязательства, обеспечивающие порядок финансирования государственных расходов, могут формироваться и исполняться за рамками налоговой и бюджетной системы государства.

Изложенное позволяет констатировать, что законодатель постепенно встраивает в правовое поле механизмы исполнения доходно-расходных финансовых обязательств, нацеленные на упрощение режима фискального администрирования и на мотивацию участников гражданского оборота к финансированию государственных расходов.

Однако применение новых подходов к формированию и исполнению финансовых обязательств приводит к проблемам в сфере реализации финансового механизма. В частности, это связано с тем, что инструменты финансирования государственных расходов, базирующиеся на инициативе налогоплательщика, применяются параллельно с традиционными, основанными на механизме налогообложения. Такой подход законодателя влечет за собой формирование скрытой системы финансирования государственных расходов в обход НК РФ и БК РФ. В отдельных случаях это приводит к многократному (в экономическом смысле) налогообложению. Например, средства, поступающие в фонд Российского авторского общества, при их выплате авторам подлежат обложению страховыми взносами<sup>8</sup>. В результате, объектом налогообложения становятся фискальные взимания, аккумулированные в публичный денежный фонд на указанные в законе цели, что приводит к двойному (в экономическом смысле) налогообложению. Ситуация с возникновением тройного (в экономическом смысле) налогообложения связана со сложившейся практикой применения природоохранного законодательства<sup>9</sup>, позволяющей Росприроднадзору производить взыскание платы за негативное воздействие на окружающую среду параллельно с фискальной нагрузкой, связанной с осуществлением расходов на создание специализированного полигона для размещения отходов и уплатой страховых взносов по договорам страхования экологических рисков, заключение которых согласно Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей среды, утв. Минприроды РФ от 26.01.1993 г.<sup>10</sup> являлось обязательным условием для освобождения от платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Активное использование диспозитивных элементов в механизме финансово-правового регулирования приводит к необоснованному выведению отдельных элементов финансовых обязательств за рамки финансово-правового регулирования. Так, сложившийся в правоприменительной практике подход к исполнению финансовых обязательств позволяет продемонстрировать необоснованное расширение субъектного состава финансового обязательственного правоотношения. Например, исполнение налоговых обязательств в случае банкротства лица обеспечивается механизмом субсидиарной ответственности, закрепленным Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)». В целях обеспечения прав фискальных кредиторов в случае недостаточности имущества должника для удовлетворения их требований согласно указанного закона субсидиарная ответственность применяется в отношении контролирующих должника лиц. Указанные положения закона претерпевают достаточно вольную трактовку в рамках правоприменительной

8 Определение ВС РФ от 27 марта 2018 г. № 305-КГ17-22304

9 Постановления Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 июля 2019 г. по делу №А 47-3763/2017 и по делу №А-47-8921/2014.

10 Документ утратил силу.

практики, нацеленной на расширение круга субъектов, выступающих на стороне фискального должника, признаваемого банкротом. В частности, к таким субъектам Верховный Суд Российской Федерации (ВС РФ) относит наследников контролирующего должника лица, а также иных субъектов, имеющих отношение к имуществу этого лица. Так, Суд отметил, что долг, возникший из субсидиарной ответственности при банкротстве, может передаваться по наследству, поскольку он подчиняется такому же режиму, что и задолженность из других деликтных обязательств и не имеет неразрывной связи с личностью<sup>11</sup>.

В другом решении ВС РФ пришел к выводу о том, что вред кредиторам может быть причинен не только доведением должника до банкротства, но и умышленными действиями, направленными на создание невозможности получения кредиторами полного исполнения за счет имущества контролирующего должника лиц, виновных в банкротстве должника<sup>12</sup>. Иными словами, в рассматриваемом случае стороной налогового обязательства могут выступать лица, используемые в качестве инструмента для сокрытия принадлежащего контролирующему лицу имущества и если эти лица, принимая имущество в дар, преследовали противоправную цель — скрыть имущество контролирующего должника лица от обращения взыскания по их деликтным обязательствам.

Расширение круга субъектов финансового обязательства приводит к нарушению принципа формальной определенности финансово-правовой нормы.

Применение диспозитивных элементов в механизме регулирования отдельных типов финансовых обязательств фискальной сферы вообще не представляется возможным, поскольку это может привести к искажению их правовой природы. Например, анализ законодательства позволяет выявить случаи, когда исполнение фискальных деликтных обязательств зависит от условий соглашений, заключаемых с участием органов публичной власти. Так, согласно КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях, установленных законами субъектов Российской Федерации, посягающие на общественную безопасность, составляются должностными лицами органов внутренних дел на условиях соглашений, заключенных между Министерством внутренних дел и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусматривающих передачу соответствующих полномочий и финансовых ресурсов, необходимых для их реализации. Соответственно отсутствие подобных соглашений влечет возникновение опасной ситуации, в рамках которой при появлении оснований фискального деликтного обязательства (штрафа) его исполнение будет затруднено.

Обратным примером подобной зависимости фискальных деликтных обязательств от соглашений является сформированный на практике механизм исполнения концессионных соглашений на установку систем фотовидеофиксаций, согласно которому размер вознаграждения в пользу концессионера зависит от объема штрафов за нарушение правил дорожного движения, взимаемых с помощью этих систем и поступивших в бюджет.

Таким образом, сложившийся порядок правового регулирования в исследуемых сферах ставит исполнение фискальных деликтных обязательств в зависимость от исполнения финансовых обязательств расходного типа.

Управление финансовыми потоками в государстве обеспечивается правовым актом о бюджете, который в современных условиях не позволяет исключить появление непредвиденных расходных финансовых обязательств, что приводит к скрытым финансовым рискам. Например, на сегодняшний день в бюджете не учтен объ-

11 Определение ВС РФ от 16.12.2019 N 303-ЭС19-15056.

12 Определение ВС РФ от 23. 12. 2019 г. № 305-ЭС19-13326.



ем финансовых обязательств, «...принятых не себя бюджетной системой по соглашениям о государственно-частном партнерстве и концессиях в размере не менее 3 трлн руб.»<sup>13</sup>. Иными словами, в правовом акте о бюджете не учитывается объем бюджетных средств, который может потребоваться для удовлетворения требования концессионера в рамках концессионного соглашения. Изложенное связано с неопределенностью правового режима концессий и их отграничения от государственных закупок. Анализ правоприменительной практики показывает, что зачастую концессионер взыскивает с концедента все расходы на капитальные вложения. Согласно законодательству принятие всех расходов по финансированию инвестиционного проекта на себя публично-правовым образованием приводит к тому, что «... по факту осуществляется государственная закупка, которая должна проводиться в соответствии с требованиями Федерального закона «О контрактной системе «44-ФЗ, а не закона «О Концессионных соглашениях»<sup>14</sup>. Вместе с тем, в некоторых случаях в правоприменительной практике допускается достаточно свободная трактовка положений ст. 3 Федерального закона «О концессионных соглашениях». Так, суды указывают, что закон о концессиях не предусматривает никаких ограничений по размеру платы концедента, указывая при этом, что в соответствии с нормой ч. 13 ст. 3 Закона о концессиях запрещено полностью покрывать расходы концессионера на создание объекта концессионного соглашения исключительно за счет первого инструмента софинансирования — капитального гранта. Вместе с тем, возмещать оставшуюся часть расходов за счет платы концедента данная норма не запрещает<sup>15</sup>. Складывающаяся практика приводит к возникновению «скрытых» инвестиционных финансовых обязательств, не обеспеченных законом о бюджете.

Помимо изложенного существуют непредвиденные долговые обязательства, которые не отражены в правовом акте о бюджете и «...включают в себя корпоративную и частную задолженность в силу различных обстоятельств переоформленную в государственный долг»<sup>16</sup>.

Более того, в отдельных случаях в финансовом законодательстве вообще отсутствует режим регулирования финансовых обязательств расходного типа при наличии соответствующих правовых оснований. Например, ст. 179.5 БК РФ закреплено правовое основание для формирования в составе федерального бюджета на период до 2024 года Фонда развития в общем объеме 3,5 трлн. рублей. В указанный фонд в целях реализации инфраструктурной ипотеки должны поступать заемные средства (средства, привлеченные от частных инвесторов) в целях их инвестирования в инфраструктурные проекты. Однако механизм исполнения расходных обязательств за счет средств этого фонда бюджетным законодательством не закреплен. Иными словами, расходы федерального бюджета, предусмотренные за счет средств Фонда развития, не классифицированы. При этом бюджетные ассигнования Фонда развития распределены на финансовое обеспечение реализации национальных проектов, и отдельный учет бюджетных ассигнований Фонда в разрезе кодов бюджетной классификации не предусмотрен. Изложенные нарушения отражены в заключении Счетной палаты Российской Федерации к проекту федерального закона № 802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

13 Бутрин Д. Концессии попали в группу риска // Коммерсантъ № 236 от 23. 12. 2019 г. стр. 1.

14 Арбитражный суд города Москвы от 08 июня 2017 г. Дело № А40-23141/17-149-224.

15 Постановление Девятого Арбитражного Апелляционного Суда от 04. 09. 2017 Дело № А40-23141/17.

16 Аналитическая записка аудитора Счетной палаты Российской Федерации Табачкова Н. И. по вопросу формирования и использования показателей, характеризующих состояние государственного внешнего долга Российской Федерации // <http://old.ach.gov.ru/activities/bulleten/575/15943/> (Дата обращения 12 фев. 2020 г.).

Отсутствие регулирования в рассматриваемом случае приводит к бесконтрольному осуществлению операций с бюджетными средствами.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд основополагающих выводов по поводу правовой природы, а также особенностей формирования и исполнения доходно-расходных финансовых обязательств.

Обязательства, являясь межотраслевой категорией, представляют собой наряду с позитивным обязыванием, дозволением и запретом способ регулирования общественных отношений, складывающихся во всех сферах развития общества и государства.

Развитие юридической техники формирования и исполнения доходно-расходных финансовых обязательств должно основываться на принципе сближения частных интересов и общих целей, позволяющем смещать инициативу по финансированию публичных расходов с государства на бизнес. Реализация указанного принципа может обеспечиваться страховым механизмом, а также такими инструментами налоговой политики, как инвестиционные налоговые льготы и освобождения.

Основным направлением совершенствования юридической техники формирования и исполнения финансовых обязательств в фискальной сфере выступает упрощение системы налогообложения физических лиц и организаций.

Проведение работы в рамках указанного направления должно быть нацелено на исключение случаев многократного (в экономическом смысле) налогообложения, а также на систематизацию фискальных взиманий в целях их сокращения и более справедливого перераспределения фискальной нагрузки между участниками гражданского оборота.

Учитывая единство цели доходных и расходных финансовых обязательств, состоящей в финансовом обеспечении основных направлений деятельности государства, в отдельных случаях в целях оптимизации бюджетных расходов целесообразно вообще исключить процесс формирования расходных обязательств через механизм бюджетно-правового регулирования. Например, такое возможно, когда исполнение налоговой обязанности в рамках фискального обязательства осуществляется с применением специальных инструментов (инвестиционных налоговых льгот, освобождений), позволяющих уменьшить сумму налога, причитающуюся уплате в бюджет, на особые, имеющие инвестиционный характер перечисления, сделанные налогоплательщиком.

### Литература

1. Аузан А. А. Договор – 2008 // [https://royallib.com/book/auzan\\_aleksandr/dogovor\\_2008.html](https://royallib.com/book/auzan_aleksandr/dogovor_2008.html) (Дата обращения 20 августа 2017 г).
2. Бутрин Д. Концессии попали в группу риска // Коммерсантъ № 236 от 23. 12. 2019
3. Гаджиев Г. А. Онтология права(критическое исследование юридического концепта действительности) НОРМА ИНФРА М. Москва, 2013.
4. Комментарий к части первой Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. О.Н. Садигов. М., 1995. С. 318; Сулейменов М.К. Проблемы соотношения гражданского и налогового законодательства // Налоговый эксперт. 2001. № 2. С. 10-15.
5. Синицын А., Айрапетян Л., Суркова А. Цифровой налог в России: перспективы введения. М. 2020.
6. Фогельсон Ю. Б. Избранные вопросы общей теории обязательств: Курс лекций. – М.: Юристъ. 2001.