

Субъекты правоотношений, возникающих в процессе осуществления публичных социальных расходов

Аннотация. Статья посвящена изучению институциональной подсистемы механизма осуществления публичных расходов в социальной сфере. В рамках настоящего исследования автор анализирует особенности правового статуса публично-правовых образований, коллективных и индивидуальных субъектов правоотношений, складывающихся в процессе осуществления социальных расходов.

Ключевые слова: субъекты, финансовые правоотношения, социальные правоотношения, государство, публично-правовые образования, государственные учреждения, индивидуальные субъекты, публичные расходы, социальные расходы



Ольга Сергеевна ЗАБРАЛОВА,
доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
lab.kfp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.085-096

Ol'ga S. ZABRALOVA,

Associate professor of Department in financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law)

lab.kfp@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Subjects of legal relations arising in the process of public social expenditures

Abstract. This article is devoted to the study of the institutional subsystem of the mechanism for the implementation of public expenditures in the social sphere. In the framework of this study, the author analyzes the features of the legal status of public legal entities, collective and individual subjects of legal relations that develop in the process of implementing social spending.

Keywords: entities, financial legal relations, social legal relations, state, public legal entities, state institutions, individual entities, public expenditures, social expenditures

Механизм осуществления социальных расходов — сложноструктурированная система, включающая элементы, группирующиеся в подсистемы. Одной из таких подсистем выступает институциональная подсистема, которую образует совокупность субъектов, принимающих участие в правоотношениях, складывающихся в процессе осуществления публичных социальных расходов.

Перед тем как приступить к характеристике субъектного состава рассматриваемых правоотношений, нам представляется важным обратить внимание на

© Забралова О. С., 2023

следующий факт. Л. Н. Древаль в своем диссертационном исследовании, посвященном изучению субъектов финансовых правоотношений, указала на то, что финансово-правовой статус таких субъектов — сложная правовая конструкция, включающая несколько блоков, в том числе:

- целевой — цели и задачи финансовой деятельности субъекта;
- структурно-организационный — отражает порядок формирования (реорганизации и ликвидации) субъектов, их иерархию и т.д.;
- компетенционный — характеризует компетенцию в финансовой сфере;
- ответственность — негативные последствия, которые субъект претерпевает в случае нарушения правовых норм¹.

При этом автор абсолютно справедливо отмечает, что в современных условиях важное юридическое значение имеет выделение еще одного элемента финансово-правового статуса — «социального блока, который объясняет поведение субъекта во взаимных связях с другими участниками, показывает его отношение к ним»². В связи с этим не нужно забывать о том, что любой субъект права — это социальный субъект³, поскольку он не может существовать изолированно, в отрыве от иных субъектов, не осуществляя взаимодействие с другими лицами.

Говоря о субъектном составе правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов, следует отметить, что он носит сложный характер, что обусловливается множественностью:

- источников (фондов) финансирования публичных социальных расходов;
- уровней публичной власти, задействованных в процессе финансирования публичных социальных расходов;
- органов публичной власти, осуществляющих свои полномочия в социальной сфере.

Еще одним фактором, влияющим на правосубъектность участников правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов, является комплексный характер правового регулирования указанных отношений: они входят в предмет как финансового права, так и права социального обеспечения. В связи с этим права и обязанности субъектов данных правоотношений определяются законодательством разной отраслевой принадлежности.

На практике, в процессе осуществления публичных расходов в социальной сфере, достаточно сложно (а иногда и невозможно) дифференцировать ситуации, когда то или иное лицо в чистом виде участвует как субъект финансовых правоотношений или же исключительно как субъект правоотношений по социальному обеспечению. Да и вряд ли это необходимо — правовой статус субъекта рассматриваемых правоотношений неделим, и этот факт позволяет ему эффективно осуществлять свою деятельность применительно к различным аспектам процесса осуществления публичных расходов в социальной сфере.

¹ Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 18.

² Древаль Л. Н. Указ. соч. С. 37.

³ Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. СПб. : Питер, 2004. С. 325—326.

Между тем очевидно, что общественные отношения, складывающиеся в процессе расходования денежных средств из публичных фондов денежных средств, в первую очередь относятся к предмету финансового права. В связи с этим в дальнейшем мы сосредоточимся в первую очередь на рассмотрении финансово-правового статуса субъектов правоотношений, возникающих в процессе осуществления публичных расходов в социальной сфере.

В науке финансового права предлагаются различные подходы к классификации субъектов финансовых правоотношений. Соответствующие классификации в полной мере применимы и для целей настоящего исследования. Так, традиционно, субъекты финансовых правоотношений классифицируются на три основные группы:

1. *Публично-правовые субъекты (публично-правовые образования)* — Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Необходимо согласиться с Л. Н. Древалем, которая указала на главенствующее положение государства среди всех субъектов финансовых правоотношений⁴. Применительно к правоотношениям, возникающим в процессе осуществления социальных расходов, главенствующая роль государства предопределяется тем, что оно как суверен:

— самостоятельно вырабатывает и проводит основные направления финансово-социальной политики, закрепляет ее цели и задачи;

— устанавливает принципы расходования публичных денежных средств на финансовое обеспечение социальной сферы;

— закрепляет порядок расходования денежных средств из централизованных фондов денежных средств на финансирование мероприятий социального характера;

— определяет объемы денежных средств, выделяемых на финансирование социальной сферы;

— устанавливает порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для достижения целей и задач социальной политики;

— закрепляет единый порядок ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов, в том числе по вопросам расходования денежных средств, выделяемых из бюджетов бюджетной системы на финансирование мероприятий социального характера;

— самостоятельно и независимо от других субъектов осуществляет иные права.

⁴ Как отмечает Л. Н. Древаль, «при осуществлении финансовой деятельности государство как особый самостоятельный субъект российского финансового права занимает главенствующее положение среди иных субъектов. Реализуя свои права и обязанности в публичных интересах в финансовой сфере, оно проявляет себя и как суверен, и как казна одновременно. В связи с этим государство определяет не только пределы собственного участия в названной области, но и устанавливает в отношении себя различные финансовые привилегии. Оно признается субъектом финансового права в случаях, предусмотренных законом. По отношению к другим субъектам в сфере финансов у Российского государства имеется верховенство власти, которое проявляется как внутри страны, так и за ее пределами» (Древаль Л. Н. Указ. соч. С. 20).



Кроме того, государство, а точнее — его централизованные фонды денежных средств, выступают главным источником финансирования социальной сферы.

2. *Коллективные субъекты*, к которым можно отнести:

- государственные внебюджетные фонды;
- органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- некоммерческие организации, включая государственные учреждения (бюджетные, автономные и казенные); государственные корпорации; государственные компании; частные некоммерческие организации;
- коммерческие организации: государственные и муниципальные унитарные предприятия; частные коммерческие организации.

Интересный взгляд на классификацию коллективных субъектов финансового права (применительно к субъектам финансовых отношений, складывающихся в системе образования и науки) предложен Д. М. Мошковой. Так, в качестве отдельной группы коллективных субъектов названным автором выделяются «иные субъекты — кластеры, технологические платформы, государственно-частное партнерство как форма реализации финансирования определенной сферы деятельности»⁵.

Считаем, что данный подход может быть применен и в рамках настоящего исследования. Так, например, практика реализации государственно-частного партнерства (ГЧП) свидетельствует о его востребованности в социальной сфере. Более того, государственно-частное партнерство стимулирует приток капитала в проекты социальной сферы. В частности, по утверждению исполнительного директора Национального центра ГЧП М. Ткаченко, «можно уверенно сказать: социальная сфера интересна бизнесу, и крайне важно, чтобы бизнес инвестировал в нее»⁶.

Основная область приложения ГЧП в социальной сфере заключается в строительстве объектов инфраструктуры здравоохранения (поликлиник, больниц, санаториев), культуры и туризма (театров, домов культуры.), спорта (стадионов, спортивных площадок), образования и воспитания (детских садов, школ). По информации М. Ткаченко, по состоянию на 2019 г. с помощью ГЧП (включая концессионные соглашения, соглашения о ГЧП) реализовывались 452 проекта на общую сумму 250 млрд рублей⁷. При этом автором справедливо отмечено, что «полный переход на ГЧП при развитии социальной инфраструктуры невозможен ни в одном государстве мира»⁸, что лишний раз подтверждает вывод о ведущей роли государства в развитии социальной сферы.

Говоря в целом о группе коллективных субъектов, следует отметить, что их роль в публичной финансовой деятельности в социальной сфере в целом и в осуществлении публичных социальных расходов в частности, может быть различной. Так, указанные субъекты:

⁵ Мошкова Д. М. Образовательные и научные организации как субъекты финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 14.

⁶ Количество ГЧП-проектов в социальной сфере утроилось за последние пять лет // URL: <https://pppcenter.ru/press-tsentr/smi/kolichestvo-gchp-proektov-v-sotsialnoy-sfere-utroilos-za-poslednie-pyat-let/> (дата обращения: 22.07.2022).

⁷ Количество ГЧП-проектов в социальной сфере утроилось за последние пять лет.

⁸ Количество ГЧП-проектов в социальной сфере утроилось за последние пять лет.

— реализуют социальные проекты за счет денежных средств, полученных от государства или муниципальных образований по результатам проведения государственных закупок, в рамках государственного задания или выступая непосредственным получателем бюджетных средств;

— создают механизмы стимулирования инвестиционной деятельности в социальной сфере;

— осуществляют защиту прав и законных интересов граждан в социальной сфере (в частности, социально незащищенных слоев населения);

— выступают инструментом самоорганизации общества для обнародования и привлечения внимания к проблемам в социальной сфере⁹, осуществляют пропаганду социально-ответственного поведения.

На современном этапе развития финансовых отношений особую актуальность приобретает практика вовлечения в реализацию социальных проектов организаций финансового рынка. Так, одним из наиболее актуальных вопросов на сегодняшний день является внедрение ESG-стандартов, в том числе в практику финансовых организаций. ESG-стандарты направлены на содействие в переходе к устойчивому развитию в экологической (климатической), социальной и управленческой сферах. В дальнейшем нами будут рассматриваться только социальная составляющая ESG, что прямо предопределяется предметом настоящей работы.

Следует отметить, что по своей сути ESG предполагает внедрение новых финансовых инструментов, политик и практик в деятельность различных организаций (в том числе финансовых), контроль и надзор за полным соблюдением соответствующих принципов.

К финансовым инструментам социальной направленности можно отнести:

- социальные ценные бумаги (социальные облигации);
- социальные кредиты и займы;
- социальный краудфандинг;
- социальное страхование.

Основным из перечисленных инструментов выступают социальные облигации — их выпуск направлен на привлечение временно свободных денежных средств для реализации социальных проектов, связанных с созданием:

- доступной среды;
- базовой инфраструктуры (в том числе связанной с социальной защитой, здравоохранением, образованием, транспортом и др.);
- социального и иного доступного жилья;
- новых рабочих мест (и сокращением безработицы; в данном случае, с одной стороны, достигается положительный социально-экономический эффект, связанный с обеспечением занятости населения, а с другой — развитие конкретной социальной сферы посредством создания новых рабочих мест соответствующей направленности);

— системы, обеспечивающей равный доступ к активам, ресурсам, возможностям (включая создание условий для равной реализации прав и законных

⁹ Антропова Ю. Ю., Коробейников А. П. Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в развитии инноваций в социальной сфере региона // Дискуссия. 2015. № 11. С. 65.



интересов для лиц разной гендерной, религиозной, национальной и иной принадлежности)¹⁰.

Полезный социальный эффект от реализации подобных проектов не вызывает никакого сомнения. Между тем очевидно, что предприниматели будут вкладывать денежные средства в социальную сферу только при условии, если это будет приносить прибыль. Немаловажным условием успешного выпуска и обращения социальных финансовых инструментов является наличие необходимой нормативной базы. В связи с этим необходимо упомянуть, что в 2021 г. Банком России были внесены изменения в положение Банка России от 19.12.2019 № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг»¹¹.

В настоящее время порядок эмиссии облигаций с использованием денежных средств, полученных от их размещения на цели, связанные с финансированием и (или) рефинансированием проектов, направленных на развитие общественной жизни, а также особенности регистрации выпуска и (или) программы таких облигаций регламентируются гл. 66 данного нормативного правового акта.

Банк России легализовал социальные облигации в качестве особой разновидности ценных бумаг. Для того, чтобы быть квалифицированными в качестве социальных, облигации должны преследовать цели, связанные с финансированием и (или) рефинансированием проекта (проектов), направленного (направленных) на развитие общественной жизни; соответствовать международно-признанным и (или) российским принципам и стандартам в области социального финансирования и (или) устойчивого развития в части социальных проектов. Также эмитент должен раскрывать информацию о направлении использования денежных средств, полученных от размещения облигаций, включая информацию о достижении качественных и количественных показателей, характеризующих положительный эффект от реализации проекта (проектов), связанного (связанных) с развитием общественной жизни.

Таким образом, можно говорить о том, что социально-ответственное поведение становится привлекательным активом, который может служить базой для создания на его основе ликвидных финансовых инструментов. Участие в обращении социальных облигаций (со стороны эмитента, финансовой организации-посредника) направлено в том числе на создание положительного имиджа, привлекательного для инвесторов и контрагентов. Активное распространение социальных финансовых инструментов при этом возможно только в условиях должной государственной поддержки.

Кроме того, государство может использовать финансовый рынок для достижения задач социальной политики не только косвенно, но и напрямую — через специально созданные им финансовые учреждения. Наиболее ярким примером может служить государственная корпорация «ВЭБ.РФ». Будучи государственной корпорацией, т.е. некоммерческой организацией, «ВЭБ.РФ» не ставит в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли — она функционирует

¹⁰ См. подробнее: Social Bond Principles: Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds (June 2021) // URL: <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Social-Bond-Principles-June-2021-140621.pdf> (дата обращения: 26.01.2022).

¹¹ Вестник Банка России. 2020. № 37—38.

для содействия в обеспечении долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, повышения качества жизни граждан Российской Федерации и решения иных социально и экономически важных задач, а при осуществлении деятельности, приносящей прибыль, исходит из приоритета достижения общественно полезных экономических и социальных целей развития.

Так, в настоящее время на основании постановления Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491¹² корпорация «ВЭБ.РФ» выступает оператором проектов социального воздействия. Особенность данных проектов заключается в том, что они:

1) реализуются в рамках пилотной апробации — срок проведения эксперимента — 2019—2024 гг.;

2) на этапе реализации полностью финансируются за счет частных денежных средств;

3) финансирование от государства в виде гранта в форме субсидии возникает в случае если соответствующий проект достигает социального эффекта¹³;

4) достижение социального эффекта подтверждается независимым оценщиком;

5) грант выплачивается организатору в заранее установленном объеме с учетом доходности;

6) проект может быть направлен как на широкие, так и на конкретные слои населения¹⁴;

7) «ВЭБ.РФ» как оператор обеспечивает финансовую экспертизу проектов, оказывает помощь в оформлении документов и осуществляет мониторинг реализации проекта.

Очевидно, что такой подход к выделению денежных средств из бюджетов бюджетной системы выгодно отличается от «традиционного финансирования государственных услуг или аутсорсинга услуг с привлечением негосударственных организаций»¹⁵, поскольку ориентируется на получение качественного результата, который действительно приводит к положительным изменениям в социальной сфере. В случае успеха данного эксперимента полагаем, что он должен быть закреплен в качестве постоянно действующего инструмента государственного

¹² Постановление Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491 «Об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019—2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия» // СЗ РФ. 2019. № 48. Ст. 6836.

¹³ В соответствии с п. 3 Положения об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019—2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия, социальный эффект — результат реализации проекта, выраженный в положительном изменении состояния и (или) жизненных условий социальных бенефициаров, характеризующемся количественными и качественными показателями, установленными в паспорте проекта.

¹⁴ Как отмечается на сайте «ВЭБ.РФ», проекты социального воздействия могут затрагивать самые широкие слои населения — жителей конкретного региона, муниципального образования, а могут быть специализированными и решать проблемы отдельных четко очерченных целевых групп, например пожилых и одиноких людей, инвалидов, хронических больных и др. См.: Проекты социального воздействия // URL: <https://xn--90ab5f.xn--p1ai/agent-pravitelstva/psv/> (дата обращения: 20.07.2022).

¹⁵ Проекты социального воздействия.



финансирования социальных проектов, а положительный опыт может быть перенесен и на другие области общественной жизни.

Говоря о коллективных субъектах общественных отношений, возникающих в процессе расходования денежных средств в социальной сфере, особо следует отметить государственные учреждения, которые по своей природе и предназначению являются социальными — на основании положений действующего законодательства¹⁶ соответствующие юридические лица действуют в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах¹⁷. По данным Росстата, по состоянию на июль 2022 г. на территории Российской Федерации было создано 218 738 учреждений, в том числе:

— Российской Федерацией: автономных — 203; бюджетных — 2 887; казенных — 9 173;

— субъектами Российской Федерации: автономных — 4 516; бюджетных — 21 214; казенных — 10 761¹⁸.

Таким образом, как мы видим, в настоящее время в Российской Федерации создана и функционирует разветвленная система государственных учреждений. Не будет преувеличением сказать, что именно такие учреждения во многом и выступают лицом социальной сферы в Российской Федерации — именно они непосредственным образом взаимодействуют с населением, оказывая им необходимые социальные услуги. От эффективности деятельности государственных учреждений зависит степень удовлетворенности граждан предоставляемыми им услугами. Полагаем, что именно данный показатель в конечном итоге и характеризует эффективность всей социальной сферы.

Полнота, своевременность и качество оказания государственных услуг в социальной сфере во многом зависят от финансового обеспечения деятельности государственных учреждений. В настоящее время предусмотрено два механизма бюджетного финансирования рассматриваемых организаций. Финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений осуществляется на основании субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации¹⁹, которые предоставляются для выполнения соответствующими

¹⁶ См.: БК РФ ; Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» ; Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

¹⁷ В полной мере это справедливо только для бюджетных и автономных учреждений, поскольку казенные учреждения могут действовать не только в перечисленных, но и в иных сферах — на основании ст. 6 БК РФ. Такие учреждения осуществляют оказание государственных (муниципальных) услуг, выполняют работы и (или) исполняют государственные (муниципальные) функции в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

¹⁸ Количество организаций по данным государственной регистрации с 2017 г. // URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Kol-vo_Org_01-04-2022.xlsx (дата обращения: 20.07.2022).

¹⁹ На основании ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» деятельность данных учреждений также может финансироваться за счет иных не запрещенных федеральными законами источников.

организациями государственного (муниципального) задания²⁰. Объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг и выполнение работ и определяется в порядке, устанавливаемом Правительством РФ²¹. Основным документом для организации финансовой деятельности бюджетных и автономных учреждений выступает план финансово-хозяйственной деятельности²².

В свою очередь, финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений осуществляется на основании бюджетной сметы, порядок составления, утверждения и ведения которой определен Министерством финансов РФ²³.

Как уже отмечалось, для оказания услуг и выполнения работ социальной направленности государство может привлекать различные коммерческие и некоммерческие частные организации. Их участие в соответствующей деятельности может быть как прямым, так и косвенным — главное, что оказание услуг и выполнение работ в социальной сфере финансируется из бюджетов бюджетной системы.

К формам прямого участия можно отнести осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. В таком случае частная организация выступает поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (далее — поставщик), соответственно, товаров, работ и услуг на основании конкурсов, аукционов, запроса котировок, запроса предложений. Таким образом, между заказчиком и поставщиком возникают договорные (контрактные) отношения. Тот факт, что закупка производится для удовлетворения общественных нужд за счет денежных средств бюджетов бюджетной системы, т.е. осуществляется в публичном интересе, предопределяет особый порядок планирования и осуществления закупок, а также, что самое главное, — мониторинга и аудита в сфере закупок, и осуществления контроля²⁴.

В целях обеспечения законности и целевого расходования бюджетных денежных средств вся информация о заказе подлежит обязательному размещению в

²⁰ В соответствии со ст. 6 БК РФ государственное (муниципальное) задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

²¹ Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.

²² Приказ Минфина России от 31.08.2018 № 186н «О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 15.10.2018.

²³ Приказ Минфина России от 14.02.2018 № 26н «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 14.03.2018.

²⁴ См.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Гл. 4 «Мониторинг закупок и аудит в сфере закупок» и гл. 5 «Контроль в сфере закупок».



единой информационной системе²⁵, а поставщик, в установленных законом случаях обязан предоставлять отчеты о своей деятельности. Контрактная система применяется для закупок совершенно различных товаров, работ, услуг в социальной сфере, в частности для оказания услуг санаторно-курортного лечения, организации рабочих мест инвалидов, оказания услуг по зубопротезированию граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, организации общественных работ для граждан, зарегистрированных в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, для организации временного трудоустройства работников, находящихся под риском увольнения, проведения конференций по вопросам развития социальной сферы, оказания услуг по обеспечению инвалидов протезами, оказания услуг и присмотра за отдельными категориями граждан и т.д.²⁶

Кроме того, законодательством о государственных (муниципальных) закупках предусмотрен особый (льготный) порядок закупок у отдельных категорий лиц, в том числе у социально ориентированных некоммерческих организаций. Так, на основании ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) в ряде случаев²⁷ заказчики обязаны приобретать у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 25 % совокупного годового объема закупок.

Следует отметить, что данный порядок является одним из способов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренных ст. 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Помимо этого, на основании названной статьи органы государственной (муниципальной) власти вправе оказывать им финансовую, имущественную, информационную, консультационную и иную поддержку²⁸, некоммерческие организации

²⁵ См.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе...». Ч. 3 ст. 4.

²⁶ См., например: Тендеры на социальные услуги // URL: <https://synapsenet.ru/search/category/socialnie-uslugi> (дата обращения: 21.07.2022).

²⁷ В частности: 1) при проведении открытых конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн рублей; 2) осуществлении закупок с учетом положений ч. 5 ст. 30 Закона № 44-ФЗ, согласно которой заказчик при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) вправе установить в извещении об осуществлении закупки требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций.

²⁸ Речь идет также о поддержке в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев (волонтеров) социально ориентированных некоммерческих организаций.

также имеют право на получение льгот по уплате налогов и сборов²⁹. В настоящий момент законодательство о некоммерческих организациях предусматривает перечень из 17 видов деятельности, при условии осуществления которых некоммерческие организации признаются социально ориентированными.

Кроме того, частные организации могут быть вовлечены в социальную сферу в процессе льготного предоставления товаров, оказания услуг и выполнения работ отдельным категориям граждан. Соответствующие льготы предоставляются на основании нормативных правовых актов, и соответствующие хозяйствующие субъекты не могут отказаться от выполнения возложенных на них обязательств.

Вместе с тем в результате предоставления услуг (товаров, работ) на льготных условиях у таких организаций возникают выпадающие доходы, которые покрываются за счет денежных средств, выделяемых из бюджетов бюджетной системы. Компенсация недополученных доходов и (или) финансовое обеспечение (возмещение) затрат в связи с производством (реализацией) товаров осуществляются в форме субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (ст. 78 БК РФ). Субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе.

3. Индивидуальные субъекты. К данной группе субъектов общественных отношений, возникающих в процессе расходования денежных средств в социальной сфере, относятся физические лица, а также их особый вид — физические лица, обладающие статусом индивидуального предпринимателя. Последние, как и организации, вправе участвовать в тендерах на поставку товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных (муниципальных) нужд в социальной сфере, а также получать субсидии в связи с выпадающими доходами.

Физические лица не поименованы в качестве участников бюджетного процесса в ст. 152 БК РФ³⁰, однако они выступают неотъемлемыми субъектами социальных правоотношений, поскольку в конечном итоге именно физические лица получают различного рода выплаты из централизованных фондов денежных средств (пенсии, пособия и иные выплаты), а также товары, работы и услуги, оплачиваемые за счет денежных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Подводя итог проведенному исследованию, можно констатировать, что на сегодняшний день правоотношения в сфере осуществления публичных расходов

²⁹ Кроме того, в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 31.1 Закона № 44-ФЗ льготы по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах могут предоставляться также юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку.

³⁰ Исходя из содержания определений Верховного Суда РФ от 18.02.2011 № 93-В10-4, от 01.10.2010 № 59-В10-16, можно сделать вывод, что физические лица в перечне участников бюджетного процесса не указаны, в связи с чем они не являются участниками бюджетного процесса и нормы БК РФ к правоотношениям, в которых одной из сторон выступают граждане, неприменимы. См.: *Лермонтов Ю. М.* Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». См. также: *Бюджетное право : учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова [и др.] ; под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2018.*



в социальной сфере обладают сложным субъектным составом, затрагивающим все группы участников финансовых правоотношений. Главенствующая роль государства в соответствующих правоотношениях предопределяется его компетенцией, затрагивающей наиболее важные вопросы выработки и проведения государственной социальной политики.

Кроме того, государственные централизованные фонды выступает главным источником финансирования социальной сферы. В то же время в современной рыночной экономике увеличивается значение иных коллективных субъектов, в том числе частных организаций.

Полагаем, что дальнейшее развитие механизма осуществления публичных расходов в социальной сфере должно быть связано с расширением участия в них частных субъектов, для чего, помимо прочего, требуется повышение социальной ответственности российского бизнеса.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бюджетное право : учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова [и др.] ; под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2018. — 400 с.
2. Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009. — 60 с.
3. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. — СПб. : Питер, 2004. — 510 с.
4. Мошкова Д. М. Образовательные и научные организации как субъекты финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016. — 394 с.