«Утверждаю»
Проректор по научной работе
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», д.ю.н., профессор
_____ С.А. Белоусов
«29» мая 2025 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» на диссертацию Забраловой Ольги Сергеевны на тему «Правовое регулирование государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки в Диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (г. Москва, 2025. 351 с.)

Тема диссертационного исследования Ольги Сергеевны Забраловой вызывает в финансовом праве бесспорный интерес как с научной точки зрения, так и в практическом аспекте. Автором убедительно аргументирована значимость государственных расходов социального характера конституционными положениями о Российской Федерации как социальном государстве, реализующим политику по созданию условий для достойной жизни человека и гражданина, а также необходимостью финансирования государственных функций в целях приоритетного обеспечения развития социальной инфраструктуры.

Актуальность данной темы сформировала запрос на научные исследования, направленные на разработку предложений по повышению эффективности финансово-правового регулирования рассматриваемой области общественных отношений. Результаты некоторых ранее проведенных исследований, затрагивающих отдельные вопросы темы, получили анализ

в диссертации О.С. Забраловой. При этом в данной работе проблемы правового регулирования государственных расходов раскрыты комплексно.

Дессертантом определена цель исследования, состоящая в том, «чтобы на основе критического анализа существующих научных положений, источников права и материалов судебной практики разработать научную концепцию правового регулирования государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации, специфика которой предопределена современным уровнем юридических конструкций, актуальных для применения в сфере государственных расходов, а также сформулировать предложения по совершенствованию финансового законодательства и практики его применения» (с. 5). Указанная цель предопределила последовательно решаемые задачи: проанализировать сущность социального государства, а также выявить предпосылки его становления и развития; выявить социальную направленность финансовой деятельности государства; определить источники и принципы бюджетного федерализма и его влияние на правовое регулирование государственных расходов на социальную сферу; обозначить место расходных обязательств в системе финансовых обязательств; охарактеризовать расходные обязательства в социальной сфере в системе расходной части бюджета; определить основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств в социальной сфере; описать механизм осуществления государственных расходов в социальной сфере; определить правовое положение государственных внебюджетных фондов в механизме осуществления государственных социальных расходов; показать роль финансового контроля в социальной сфере; раскрыть полномочия органов государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности при осуществлении расходов в социальной сфере; выявить меры принуждения, применяемые за нарушение порядка осуществления расходов в социальной сфере (с. 5-6).

Цель и задачи научной работы методологически верно определили ее внутреннюю логику, отраженную в содержании. При ее написании

использован комплекс общенаучных и частнонаучных методов, направленных на достижение цели исследования и решение поставленных задач.

Предпринятую автором попытку обоснования научной концепции правового регулирования государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации, специфика которой предопределена современным уровнем правовых средств и юридических конструкций, актуальных для применения в сфере в сфере бюджетных правоотношений, следует признать достаточно успешной. Содержание представленного научного труда свидетельствует о решении научной проблемы в области финансово-правового регулирования социально ориентированных расходов государства. Обоснованность положений диссертации и достоверность ее выводов подтверждается всесторонним и глубоким анализом положений нормативных правовых федерального и регионального уровней, актов программного характера, материалов судебной практики, правоприменительных актов уполномоченных органов публичной власти, официальных аналитических и статистических материалов Счетной палаты РФ. Научному осмыслению со стороны автора подверглись труды представителей различных юридических наук (общей теории права, конституционного, финансового и иных отраслей права), ученых-экономистов, а также зарубежных исследователей.

Проведенное исследование дало возможность диссертанту получить новые результаты, основные из которых выдвинуты для публичной защиты.

Введение, помимо актуальности выбранной тематики, цели и задач, раскрывает правильно сформулированные объект и предмет исследования, методологическую и теоретическую основы диссертации, нормативную и эмпирическую базы исследования, степень научной разработанности, характеризует теоретическую и практическую значимость исследования, научную новизну работы, отражаемую в положениях, выносимых на защиту, указывает на апробацию и внедрение результатов исследования (с. 5-20).

Структурное единство диссертации (введение, четыре главы, включающие 12 параграфов, заключение, библиография) обусловлено целью и задачами, достижение которых позволило автору осуществить всестороннее исследование правового регулирования государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации.

Диссертация написана хорошим литературным языком, теоретическая, нормативная и эмпирическая базы исследования весьма обширны, использованы в общей сложности более 350 источников. В качестве эмпирических материалов использовались материалы судебной практики в отношении споров, связанных с расходованием средств бюджетов бюджетной системы РФ на социальную сферу, аналитические материалы Счетной палаты РФ.

Предложения, выносимые диссертантом на защиту, имеют значение для развития науки финансового права и повышения эффективности правового регулирования финансового обеспечения социальной сферы российского государства. Следует согласиться с О.С. Забраловой, что осознание важности социальной составляющей государственной политики и переход к практической реализации концепции социального государства явились одним из важнейших достижений XX в. Данный тезис позволил автору выделить ряд направлений, способствующий усилению роли современной России как социально ориентированного государства: цифровизацию сектора государственного управления, вовлечение частного капитала в мероприятия социальной политики, продолжение курса на построение национально-ориентированной экономики, ревизию эффективности мер социальной поддержки (с. 40-42).

Заслуживает поддержки рассмотрение понятия и содержания финансовой деятельности государства через призму принципов ее осуществления, к числу которых отнесен принцип социальной направленности финансово-правового регулирования. Убедительно звучит тезис о том, что «социальная направленность пронизывает все наиболее

важные аспекты финансовой деятельности» (с. 50), который поддержан анализом задач, функций и стадий, а также принципов *(на наш взгляд, направлений)* финансовой деятельности (с. 50-52). Тематика социальной направленности финансовой деятельности потребовала обращения к характеристике отдельных внутриотраслевых образований (подотраслей и институтов финансового права), в которых наиболее ярко отражены социальные аспекты (с. 55-62), а также анализа политико-правовых проблем реализации финансовой деятельности в социальной сфере (с. 63-71).

Следует приветствовать попытку диссертанта проанализировать механизм осуществления публичных социальных расходов путем выделения взаимосвязанных элементов (подсистем), таких как: нормативная подсистема, принципы правового регулирования общественных отношений, материальная основа расходов в социальной сфере, юридическая основа расходов в социальной сфере, виды социальных расходов, институциональная подсистема (с. 88-111). Внедрение цифровых технологий в область финансовых отношений обусловили обращение к вопросам цифровизации бюджетного процесса, соотношению понятий «электронный бюджет» и «цифровой бюджет», анализу концепции «социального казначейства». Проведенное исследование позволило внести обоснованные предложения о необходимости дальнейшей интеграции информационных систем в социальную сферу и связанные с ней области общественных отношений, например, рынок лекарственных средств (с. 132-134).

Особая роль государственных внебюджетных фондов в финансировании государственных расходов социального характера потребовали обращения к генезису и состоянию правового регулирования и правоприменительной практики их функционирования. Заслуживающими внимания видятся предложения диссертанта о возложении полномочий по управлению остатками средств по казначейским счетам государственных внебюджетных фондов на Федеральное казначейство (с. 152-153), упорядочении системы

межбюджетных отношений при получении и выделении межбюджетных трансфертов (с. 157-158).

Как теоретический, так и практический интерес представляет собой анализ понятия «расходное обязательство», нацеленный на уяснение сущности и содержания расходных обязательств, их места в системе финансовых обязательств (с. 159-176), характеристика расходных обязательств социального характера в структуре расходов государственных и местных бюджетов (с. 177-207), а также рассмотрение оснований их возникновения, изменения и прекращения (с. 208-228). Обобщение правоприменительной, в том числе судебной практики дало О.С. Забраловой аргументы для обоснования предложений по совершенствованию бюджетного законодательства в части дополнения перечней оснований возникновения расходных обязательств публично-правовых образований.

Механизм обеспечения законности при осуществлении расходов в социальной сфере раскрыт автором путем исследования системы финансового контроля и полномочий органов внутреннего и внешнего государственного финансового контроля, а также анализа мер государственного принуждения, включая бюджетные меры принуждения меры ответственности, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства. Ярко выраженный практико-ориентированный характер данной части работы свидетельствует о практической значимости проведенного исследования.

Тем не менее, в диссертационной работе О.С. Забраловой присутствуют некоторые положения, нуждающиеся в уточнении или дополнительной аргументации:

1. На с. 11 в положении 2, выносимом на защиту, сформулированы задачи финансовой деятельности, отражающие ее социальную направленность, среди которых: «решение вопросов, связанных с разграничением полномочий органов власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

по финансированию социальных проектов; проверка полноты и своевременности исполнения субъектами финансовых правоотношений своих фискальных обязанностей, связанных с социальной сферой, перед государством и муниципальными образованиями, а также ряд иных задач, решаемых на всех стадиях финансовой деятельности государства и муниципальных образований». Далее на с. 12 в положении 4, выносимом на защиту, верно отмечается, что «финансирование социального сектора относится к сфере ответственности всех публично-правовых образований». На с. 52 автор отмечает: «Социальные обязательства финансируются за счет различных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе разграничения полномочий и нормативного закрепления расходных обязательств каждого публично-правового образования. В то же время, принцип федерализма предполагает не только очерчивание зоны ответственности каждого уровня публичной власти, но и их взаимодействие и кооперацию в рамках межбюджетных отношений». Общность целей финансовой деятельности при реализации органами публичной власти полномочий в социальной сфере отмечается и на других страницах диссертации.

На основании изложенного, в уточнении нуждается вопрос, в какой степени, с учетом темы диссертации, автором исследовались нормативные правовые акты муниципальных образований. Обращение к ним видится необходимым как для разграничения государственных и муниципальных расходов социального характера, так и для обоснования концепции формирования межбюджетных отношений в рассматриваемой области общественных отношений. Между тем, в списке источников муниципальные правовые акты не представлены.

2. Усиление роли современного Российского государства в социальной сфере, по мнению автора, должно быть связано с решением ряда задач, включая ревизию эффективности мер социальной поддержки (с. 42). Разделяя изложенный тезис, следует отметить отсутствие аргументов,

свидетельствующих о «невыполнении некоторыми социальными выплатами возложенной на них функции социальной поддержки», и требует дополнительных пояснений в рамках публичной защиты диссертации, как и пояснения относительно применения понятия «функция» в данном контексте.

3. На с. 47-48 анализ финансово-правовой литературы позволил автору «поставить знак равенства» между понятиями «принципы финансового права» и «принципы финансовой деятельности». Данный вывод видится спорным при всей очевидности взаимосвязей и взаимообусловленности указанных понятий и требует дополнительно обоснования.

4. Дискуссионным представляется рассмотрение образования, распределения (перераспределения), использования фондов денежных средств в качестве *стадий (курсив – ведущей организации)* финансовой деятельности (с. 51-52). Деятельность по мобилизации финансовых ресурсов, их распределению (перераспределению) и использованию осуществляется непрерывно в течение всего планового периода применительно к централизованным и децентрализованным денежным фондам, ввиду чего более точным является выделение не стадий, а направлений финансовой деятельности. Кроме того, к стадиям отнесен контроль за законностью формирования, распределения и использования денежных средств, что в контексте понятия «стадия финансовой деятельности» является недостаточно аргументированным и корректным.

5. Действующее бюджетное законодательство предусматривает прямое финансирование государственных (муниципальных) расходов, осуществляемое за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также косвенное, состоящее в недополучении бюджетами доходов ввиду предоставления налоговых и иных льгот, освобождений и преференций. Речь идет о налоговых расходах, которые действующим законодательством РФ предусмотрены в целях государственных (муниципальных) программ или вне таких программ, но в целях социально-

экономической политики публично-правовых образований. Однако данная форма публичных расходов (т.е. налоговые расходы) не была исследована автором, хотя ее анализ позволил бы значительно обогатить работу.

6. Не представляется возможным согласиться с тезисом, озвученным на с. 231, что «в научной доктрине, финансовом законодательстве и правоприменительной практике используются разные понятия, имеющие тождественное содержание - финансовый контроль, контроль над финансово-хозяйственной деятельностью, проверка финансово-хозяйственной деятельности, контроль в финансово-бюджетной сфере, контроль в сфере бюджетных отношений и пр.». Хотелось бы уточнить позицию автора относительно вывода о соотношении приведенных понятий».

Высказанные замечания являются основой для научной полемики и не влияют на высокую оценку проведенного О.С. Забраловой научного исследования.

В целом, диссертация О.С. Забраловой написана самостоятельно и единолично, имеет внутреннее единство и логично сформированную структуру. Полученные научные результаты являются новыми для финансово-правовой науки, основные из них выдвинуты для публичной защиты. Выводы, положения, предложения и рекомендации, сформулированные в диссертации, в необходимой степени обоснованы и достоверны. Научная работа имеет теоретическую и практическую значимость. Положения диссертации могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций, проведении практических занятий и подготовке учебно-методических материалов по финансовому и бюджетному праву по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры.

Результаты диссертации получили должное освещение в восемнадцати научных статьях, опубликованных в журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (с. 51-53 автореферата).

Автореферат и публикации отражают основные положения диссертации и по своему содержанию ей соответствуют. Диссертация и автореферат диссертации оформлены в соответствии с требованиями, предъявляемыми Министерством науки и высшего образования Российской Федерации.

В диссертации О.С. Забраловой отсутствуют недобросовестные заимствования из текстов научных работ других авторов. Во всех случаях совпадающие отрывки (отрывки, в которых соискателем использован чужой материал) имеют ссылки на автора и (или) источник заимствования.

Таким образом, диссертация Ольги Сергеевны Забраловой по теме «Правовое регулирование государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации» является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение крупной научной задачи, имеющей значение для развития теории и отрасли финансового права. Она соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, установленным разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 16 октября 2024 г. № 1382), а соискатель Ольга Сергеевна Забралова заслуживает присуждения ей ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв ведущей организации подготовлен доктором юридических наук (12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право), профессором, профессором кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» Покачаловой Еленой Вячеславовной, кандидатом юридических наук (12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право), доцентом, профессором кафедры финансового, банковского и таможенного права имени

профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» Землянской Натальей Ивановной, обсужден и утвержден на заседании кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» (протокол № 23 от «23» мая 2025 года).

Заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, профессор _____ Е.В. Покачалова

Сведения о ведущей организации:
Полное наименование организации: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»
Сокращенные наименования организации: Саратовская государственная юридическая академия, ФГБОУ ВО «СГЮА»
Почтовый индекс и адрес организации: 410056, Саратовская область, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3
Официальный сайт организации: https://сгюа.рф
Адрес электронной почты: rector@ssla.ru
Телефон: 8 (845) 229 90-71, факс: 8 (845) 220-56-58

Подпись
УДОСТОВЕРЯЮ
Начальник управления кадрового и документационного обеспечения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»
М.А. Важдаева