В диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,

123242, г. Москва, ул. Садовая Кудринская, дом 7, стр. 22

ОТЗЫВ

Официального оппонента

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

(Москва, 2025, 351 с.)

Тема представленной диссертационной работы О.С. Забраловой несомненно актуальна. Конституция Российской Федерации провозгласила Россию как государство социальное, что предполагает реализацию государственной политики, направленной на обеспечение достойной жизни человека, включающей комплекс мер по предоставлению социальных услуг, выплате всевозможных форм поддержки, формированию соответствующей социальной инфраструктуры. Однако в настоящее время социальное благополучие российских граждан вряд ли обеспечено должным образом, а размер и доля социально значимых расходов в общем объеме публичных расходов отстает от аналогичных показателей ряда других государств. Реализация всех обозначенных мер возможно лишь при грамотно выстроенной публичной финансовой деятельности, где ключевая роль отводилась и будет отводиться бюджетной деятельности публично-правовых

образований. Вместе с тем, в настоящее время финансовая политика государства может способствовать повышению роли негосударственных институтов, реализующих публичные функции в социальной сфере (негосударственные пенсионные фонды, кредитные организации, реализующие программы долгосрочных сбережений и др.). Таким образом, исследование вопросов правового регулирования государственных расходов в социальной сфере с целью разработки эффективного финансового обеспечения социальной политики, проведенное О.С. Забраловой, представляет несомненный интерес для публично-правовых наук в целом и науки финансового права в частности.

Диссертация О.С. Забраловой является одним из первых комплексных правовых исследований правового регулирования государственных расходов в социальной сфере России. Цель и задачи диссертационного исследования методологически верно определили его внутреннюю логику, которая последовательно прослеживается в содержании работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, объединяющих двенадцать параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников. Избранная диссертантом структура работы позволила с достаточной степенью глубины рассмотреть все необходимые проблемы, а также сформировать научную концепцию правового регулирования государственных расходов в социальной сфере. Достижению поставленной цели способствовала хорошо продуманная методологическая основа диссертационного исследования. В частности, стоит отметить комплексное применение общенаучных методов (исторического, диалектического, системного, логического, анализа, синтеза, индукции и дедукции) с частно-научными (формально-юридическим, сравнительно-правовым и др.); весьма полезным явилось использование системного подхода при исследовании механизма осуществления социальных расходов.

Глубоко продуманная концепция научного исследования позволила О.С. Забраловой получить результаты, отличающиеся новизной и имеющие

важное значение для развития российской науки финансового права, – сформирована концепция правового регулирования государственных расходов в социальной сфере, специфика которой предопределена современным уровнем правовых средств и юридических конструкций, актуальных для применения в сфере бюджетных правоотношений. Новые научно-обоснованные результаты исследования излагаются в 14 положениях, выносимых на защиту (с. 9-18).

Диссертационная работа начинается с исследования теоретико-правовых основ механизма осуществления государственных социальных расходов. При этом анализируются концепция социального государства, в том числе его модели (с. 24-28), категория справедливости (с. 30-33), факторы, обуславливающие кризис идеи социального государства (с. 34-37). Как справедливо отмечает диссертант, «переход к практической реализации концепции социального государства стал одним из важнейших достижений XX века» (с. 40). Также в работе обоснованно выделяются факторы, потенциально способствующие усилению социальной роли России (цифровизация, вовлечение в социальную сферу частного капитала, построение национально-ориентированной экономики, ревизия мер социальной поддержки (с. 10, 41-42).

В диссертационной работе подробно анализируется финансовая деятельность государства, как деятельность, имеющая в том числе социальную направленность (параграф 1.2). Диссертант вполне обоснованно подчеркивает, что социальная направленность пронизывает все наиболее важные аспекты финансовой деятельности (с. 50), а также обеспечивается всеми принципами финансового права (с. 52-55), с учетом чего рассматривается социальный характер задач (с. 50-51) и стадий финансовой деятельности государства (с. 51-52). В работе также прослеживается социальная направленность публичной финансовой деятельности в разрезе внутриотраслевых образований финансового права (с. 55-62) и

подчеркивается особое значение федерализма применительно к вопросам бюджетного финансирования социальных расходов (с. 82-86).

Значительное внимание О.С. Забралова уделяет вопросам правового регулирования механизма осуществления публичных социальных расходов. Заслуживают поддержки сделанные при этом выводы автора о несистематезированности и раздробленности законодательства в обозначенной сфере, что автоматически не подразумевает необходимости кодификации и принятия Социального кодекса Российской Федерации (с. 90-91). Диссертантом приводится авторская конструкция механизма осуществления взаимосвязанных подсистем (с. 12): нормативной подсистемы (с. 88-91), принципов правового регулирования общественных отношений (с. 92-93), материальной основы социальных расходов (с. 93-94), юридической основы социальных расходов (с. 94-95), видов социальных расходов (с. 95), институциональной подсистемы (с. 95). Несомненный интерес в работе вызывает анализ институциональной подсистемы - субъектного состава правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов (с. 95-110). В частности, исследуется роль государственно-частного партнерства в социальной сфере и делается обоснованный вывод о его востребованности (с. 99), анализируются внедрение ESG-стандартов (с. 100-105), подчеркивается роль коллективных субъектов при осуществлении социальных расходов (с. 106-110).

Отдельный параграф работы посвящен вопросам цифровизации расходования бюджетных средств (параграф 2.2), что несомненно отражается на сфере социальных расходов, а также проектам по созданию «Социального казначейства». Рассматривая этапы цифровизации управления публичными финансами, О.С. Забралова выявляет перевод значительного сегмента социальной сферы на цифровую основу (с. 127-129). В то же время, в диссертационной работе отмечены недочеты, порождающие необходимость качественного пересмотра порядка предоставления государственных услуг в обозначенной области (с. 129-130), а также обоснованно подчеркивается

необходимость дальнейшей интеграции информационных систем к «Социальному казначейству» (с. 132).

Учитывая, что значительная доля социальных расходов на сегодняшний день осуществляется через Фонд пенсионного и социального страхования, в диссертации детально анализируются правовое положение государственных внебюджетных фондов, их особенности (с. 137-140), исследуется история вопроса, их трансформация (с. 141-148). Автором работы также приводятся проблемы, возникающие в процессе управления средствами Фонда пенсионного и социального страхования, а также аргументировано предлагается передать соответствующие полномочия Федеральному казначейству с одновременным принятием специального нормативного правового акта, регламентирующего перечень финансовых инструментов и условия размещения указанных средств (с. 153).

Третья глава диссертации посвящается вопросам правового регулирования расходных обязательств государства в социальной сфере. Расходные обязательства обоснованно рассматриваются в качестве разновидности финансовых обязательств, сочетающих в себе публично-правовую и частно-правовую природу (с. 162, 164, 168-172). Подчеркивается их приоритетный характер в социальной сфере (с. 180). Проводится классификация расходных обязательств государства в социальной сфере по ряду оснований (с. 188-190). Несомненно интересен анализ конфликтных ситуаций, возникающих при передачи полномочий в социальной сфере (с. 190-195).

Исследуя механизм обеспечения законности при осуществлении расходов в социальной сфере, диссертант анализирует систему контроля (с. 235-239), включающая государственный (муниципальный), в том числе внутренний и внешний, и общественный контроль; типичные правонарушения, совершаемые при использовании бюджетных средств на социальную сферу (с. 278-284).

Обоснованными и достоверными являются и другие научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации. Обоснованность выводов и положений диссертации О.С. Забраловой, а также их достоверность обусловлены соответствием избранных научных методов исследования поставленным цели и задачам, изучением широкого круга нормативного материала, достаточной эмпирической базы исследования, а также значительного количества доктринальных источников. Диссертационное исследование О.С. Забраловой основывается на достижениях отечественной и зарубежной науки финансового права различных исторических периодов.

Результаты диссертационного исследования О.С. Забраловой имеют теоретическую и практическую значимость. Сделанные выводы и рекомендации представляют авторскую концепцию правового регулирования расходов в социальной сфере, которая расширяет научные представления об институте расходов в системе бюджетного права. Диссертантом даны авторские определения ряда финансово-правовых категорий. Результаты диссертационного исследования могут быть полезны в дальнейших финансово-правовых исследованиях о государственных расходах. Кроме того, положения и выводы диссертации могут быть использованы в правотворческой деятельности и образовательном процессе.

Результаты проведенного исследования О.С. Забраловой получили необходимую апробацию при выступлении на различных научных конференциях. Основные положения и выводы диссертационного исследования опубликованы в 18 научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Вместе с тем, несмотря на высокую оценку диссертационного исследования, следует отметить, что в работе имеются положения, носящие

дискуссионный характер и требующие дополнительной авторской аргументации.

1. В теме диссертации упоминается категория «государственные расходы в социальной сфере», эта же категория встречается в названии отдельных глав и параграфов работы наряду с категорией «публичные социальные расходы». В связи с этим представляется необходимым уточнить содержание и соотношение понятий «государственные расходы в социальной сфере» и «публичные социальные расходы».

2. Не представляется возможным согласиться с выводом О.С. Забраловой о трансформации отечественной модели федерализма и распространении принципа федерализма не только на федерацию и ее субъектов, но также и на местное самоуправление, изложенным на с. 72. Думается, что отнесение органов местного самоуправления к институтам публичной власти не меняет правовой природы местного самоуправления и соответствующих органов. Федерализм же – это децентрализация государственной власти, что предполагает взаимодействие федерального центра и субъектов Российской Федерации.

3. Вызывает сомнения и нуждается в дополнительной аргументации необходимость дифференциации социального законодательства по уровню регулирования на федеральное, региональное и местное (с. 91), поскольку на местном уровне законодательные акты не принимаются. Что одновременно ставит под сомнение корректность применения к актам исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления термина «подзаконные нормативные акты» (с. 91).

4. На с. 137 при анализе правового положения государственных внебюджетных фондов в механизме осуществления государственных социальных расходов диссертант пишет о лишении самостоятельного статуса значительного числа государственных внебюджетных фондов по причине необходимости применения «более эффективных механизмов» (дорожные фонды, экологические фонды). Необходимо дополнительно пояснить, в чем

выражается неэффективность существования таких фондов в форме внебюджетных? Почему только лишь фонды, носящие «исключительно социальный характер», эффективно функционируют в качестве государственных внебюджетных фондов?

5. Необходимо уточнить случаи возникновения расходных обязательств, изложенные на с. 172: о каких договорах (соглашениях) с казенными учреждениями идет речь? Также неясно, по каким причинам в данном случае речь идет о нормативных правовых актах лишь исполнительных органов власти, законодательные акты ошибочно упущены или для этого есть какие-либо причины?

6. Весьма спорным представляется предложение О.С. Забраловой рассматривать в качестве оснований расходных обязательств Российской Федерации в социальной сфере государственные программы (с. 16-17, 226), поскольку последние являются формой планирования и организации деятельности публичных органов, в рамках которой консолидируются мероприятия по достижению целей и решению задач социально-экономического развития определенной территории. Указанное предложение нуждается в дополнительной аргументации.

7. Работа значительно бы выиграла, если бы в конце параграфов и (или) глав (главы 1 и 2) содержались бы выводы.

Однако следует отметить, что сделанные замечания и рекомендации не влияют на общую высокую оценку рецензируемой работы О.С. Забраловой, носят частный характер, являются основой для научной полемики и призваны нацелить автора на развитие предложенных в работе положений в дальнейшей научно-исследовательской деятельности диссертанта.

В целом, содержание диссертационного исследования О.С. Забраловой полностью соответствует научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки. Автореферат диссертации отвечает предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертационной работы.

Диссертация О.С. Забраловой «Правовое регулирование государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации» представляет собой завершенную научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в области финансового права, решена научная проблема, имеющая важное политическое, социально-экономическое значение, изложены новые научно обоснованные решения и разработки, внедрение которых вносит значительный вклад в развитие России. Диссертация соответствуют требованиям, предъявляемым на соискание ученой степени доктора юридических наук, установленных разделом II Положения о присуждении ученых степеней (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842 в ред. внесенной постановлением Правительства Российской Федерации 16.10.2024 № 1382), а её автор – Забралова Ольга Сергеевна при условии успешной защиты заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специалъности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.



03 июня 2025 года

Официальный оппонент,
профессор кафедры предпринимательского и финансового права
федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования
«Байкальский государственный университет»
доктор юридических наук, доцент Юлия Валерьевна Пятковская

Научная специальность 12.00.04.
– финансовое право; налоговое право; бюджетное право
Адрес: 664003, Сибирский федеральный округ, Иркутская область, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11.
Телефон: +7 (3952) 500008 (доб. 301).
Электронная почта: julart@yandex.ru