Отзыв официального оппонента
на диссертацию Забраловой Ольги Сергеевны

"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, МГЮА им. О.Е.Кутафина, 2025)

Актуальность темы исследования

Диссертационное исследование Забраловой Ольги Сергеевны посвящено исследованию системы публичных расходов, направленных на финансирование социальной сферы в Российской Федерации. Как совершенно справедливо отмечает автор диссертации, «для создания и функционирования социального государства необходимо обеспечить финансирование по следующим направлениям: а) создание благоприятных условий жизни людей; б) удовлетворение духовных потребностей, позволяющих улучшить качество жизни общества; в) формирование эффективной системы социальной защиты населения; г) обеспечение равного доступа граждан к системе государственных услуг» (с.3 диссертации).

Сложность и разноплановость правовой природы государственных расходов на обеспечение социальной сферы, а также особая специфика различных сфер правовых отношений, в рамках которых формируются социальные расходные обязательства публичных образований (Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований), требует глубокого анализа и систематизации законодательных норм, регулирующих соответствующие отношения. Как показывает практика правоприменения, разграничение расходных обязательств между публично-правовыми образованиями в социальной сфере требует соответствующих конституционных подходов к решению вопросов о разграничении сфер ответственности и установлению особых приоритетов в распределении бюджетных средств между уровнями бюджетной системы, направленных на исполнение социальных финансовых обязательств перед населением.

Именно поэтому необходимо теоретическое осмысление новых процессов, происходящих в юридической науке и правоприменительной практике, выработка новых концепций и новых категорий, связанных с систематизацией публичных расходов при финансировании социальной сферы.

Совершенствование правил формирования государственных расходов, следующее за появлением новых экономических процессов взаимодействия частных и публичных субъектов, также требует выработки нового подхода, предусматривающего специальный порядок встраивания правовых норм

различной отраслевой принадлежности в систему публично-правового регулирования расходов в социальной сфере.

В этих условиях следует согласиться с автором в том, что в настоящее время «законодательно закреплены не все виды оснований расходных обязательств, в связи с чем в деятельности по финансовому обеспечению социальной сферы возникают судебные споры относительно отсутствия законных оснований расходных обязательств, которые возникают в ходе бюджетных отношений, но отсутствуют в бюджетном законодательстве. В связи с этим, на основании материалов судебной практики в качестве оснований расходных обязательств РФ в социальной сфере предлагается учитывать следующие: государственные программы, судебные решения, а также возмещение убытков, понесенных юридическими лицами в связи с оказанием услуг по льготной цене… Указанные основания, дополняя перечень законодательно установленных оснований расходных обязательств в социальной сфере РФ, сократят количество спорных ситуаций при выделении бюджетных средств на социальную политику». (с.16-17 диссертации).

Научный анализ рассматриваемых автором проблем необходим в первую очередь для эффективного процесса правоприменения и повышения гарантий по финансированию всех расходных обязательств, принятых публичными субъектами в социальной сфере, а также для выработки теоретических подходов от произвольного применения норм различной отраслевой принадлежности в условиях постоянно меняющейся правовой и экономической ситуации.

Методология и структура диссертации

Диссертантом использованы общенаучные методы – диалектического метода, анализа и синтеза, индукции и дедукции, наблюдения, системного метода. Также использованы специальные методы познания – формально-догматический, исторический, сравнительно-правовой, лингвистический, статистический методы, методы толкования и классификации. Изучение проблем публичных расходов в социальной сфере также велось с использованием инструментария базовых и смежных наук: экономической, финансовой и др. Применение различных методов позволило полно и всесторонне исследовать проблемы в области правового регулирования государственных расходов в социальной сфере, сформулировать теоретические выводы и практические рекомендации по совершенствованию действующего бюджетного законодательства и правоприменительной практики.

Для анализа поставленных вопросов автором использован широкий круг не только доктринальных источников по общей теории права, финансовому, налоговому и социальному праву, иным отраслевым юридическим наукам, но и множество правовых и судебных актов, включая акты высших судебных инстанций.

Структура диссертации построена логично и позволяет Забраловой О.С. в полном объеме раскрыть тему своего исследования. Работа состоит из введения,

четырех глав, охватывающих двенадцать параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников. В первой главе (с.21-87) автор уделяет внимание раскрытию понятия и признаков социальной политики государства и влиянию федерализма на социально-ориентированные расходы государства. Во второй главе (с.87-159) анализируются понятие социального казначейства и исследуется вопрос правового положения государственных внебюджетных фондов в механизме финансирования социальных расходов. В третьей главе (с.159-229) автором исследуются правовая природа расходных обязательств публичных образований в социальной сфере. В четвертой главе (с.229-304) рассматривается система финансового контроля в социальной сфере.

Примененные Забраловой О.С. методы исследования и построение диссертации позволяют автору в полной мере сформировать комплексное диссертационное исследование и решить поставленные задачи.

Научная новизна

Научная новизна диссертации предопределяется тем, что диссертантом была предпринята попытка выработки системного подхода к исследованию различных видов расходных обязательств в социальной сфере и предложению путей совершенствования научных представлений об их правовом характере.

Новизна диссертационного исследования обусловлена формулированием многих авторских определений новых категорий и классификаций расходных обязательств в социальной сфере с одновременным анализом их правовой природы.

Представляют интерес ряд выводов автора.

Следует поддержать вывод автора на с. 213, согласно которому «представляется рациональным учитывать государственные программы, судебные решения, возмещение убытков, понесенных юридическими лицами в связи с оказанием услуг по льготной цене, в качестве оснований расходных обязательств РФ в социальной сфере, а также дополнить перечень оснований расходных обязательств РФ, указанных в бюджетном законодательстве».

Представляет интерес выявление современного смысла федерализма, который по мнению диссертанта «заключается не в полной самостоятельности субъектов Российской Федерации и сильной децентрализации государственной власти, а в эффективном распределении полномочий между федеральным центром и регионами» (с.12 диссертации). В этом ракурсе в диссертации справедливо отмечается проблема необходимости введения защищенных от сокращения социальных статей в бюджетах всех уровней бюджетной системы, а также указывается на то, что «финансирование социального сектора относится к сфере ответственности всех публично-правовых образований» (положение №4, выносимое на защиту).

К достоинству работы следует отнести обращение автора к анализу процессов цифровизации в бюджетной сфере и выявлению сути цифрового бюджета (с.14-15 диссертации).

Следует также согласиться с автором в том, что существует «необходимость восполнения законодательного пробела, касающегося правового регулирования порядка предоставления межбюджетных трансфертов государственных внебюджетных фондов. В этих целях предложено включить в текст Бюджетного кодекса Российской Федерации статью, закрепляющую формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам государственных внебюджетных фондов, условия их предоставления, а также случаи выделения межбюджетных трансфертов из государственных внебюджетных фондов. (с.16 диссертации).

К несомненным достоинствам работы можно отнести разработку автором новых формулировок ряда категорий финансового права таких, как централизованный бюджетный федерализм (положение №3, выносимое на защиту), расходное обязательство в социальной сфере, предложение структуры механизма осуществления государственных социальных расходов (положение №5, выносимое на защиту), разработку классификации признаков социальных расходов.

Получению результатов диссертационного исследования, сформулированных в положениях, выносимых на защиту, способствовал, в частности, проведенный анализ научных положений, выработанных в различных отраслевых науках – теории права, финансового и бюджетного права, а также анализ, законодательства и судебных актов.

Практическое значение диссертации обусловлено тем, что диссертантом вносятся предложения по совершенствованию бюджетного законодательства.

Наличие методологической и исторической базы исследования, системность изложения и теоретическая проработка проблем, исследованных в диссертации, делает возможным использование работы в преподавании учебных курсов, подготовки учебных и учебно-методических материалов, в частности по курсу «финансовое право».

Вышеизложенное обуславливает личный вклад автора в науку финансового права.

Замечания

Как любое авторское диссертационное исследование, посвященное новым явлениям в праве, в ряде своих положений оно вызывает вопросы, которые следует пояснить диссертанту при защите своей работы, и в этой части указанные положения и выводы могут стать предметом научной дискуссии. В частности:

1. На с.62 диссертант относит социальную направленность финансовой деятельности государства к основополагающим принципам финансового права

и утверждает, что финансовое право – социально ориентированная отрасль российского права. В то же время на с. 186 указывается, что социальные расходы представляют собой лишь одну из групп расходов наряду с другими расходами: «социальная сфера представлена расходами на социальную политику, а именно: пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрана семьи и детства, прикладные научные исследования в области социальной политики, а также иные вопросы в области социальной политики». Можно ли в таком случае утверждать о ом, что вся финансовая деятельность государства имеет социальную направленность?

2. На с.176 автор отмечает, что «расходные обязательства являются разновидностью бюджетных обязательств, подлежащих исполнению в определенном финансовом году». Что с точки зрения автора является первичным – расходное или бюджетное обязательство? Согласно ст.6 БК РФ категория бюджетного обязательства дается через понимание расходного обязательства, а не наоборот. Кроме того, проект бюджета любого уровня подлежит составлению на основании действующих на начало финансового года именно расходных обязательств, которые должны быть профинансированы в текущем бюджетном году и плановом периоде.

Более того, в дальнейшем в диссертационном исследовании, в частности в главе 3, анализируются именно расходные обязательства, а не бюджетные.

3.На с.201 отмечается, что ФПСС и ФОМС имеют территориальные подразделения во всех субъектах РФ. На с.245 указывается на то, что осуществляется «контроль внутри организационной системы государственного внебюджетного фонда за деятельностью его территориальных отделений и подразделений. Например, для Федерального ФОМС — это контроль за деятельностью его территориальных фондов».

В соответствии со ст.13 федерального закона от 29.11.2010 N 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" территориальные фонды ОМС - некоммерческие организации, созданные субъектами Российской Федерации для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации. Территориальные фонды ОМС не являются отделениями или территориальными подразделениями ФОМС и имеют утверждённый законом субъекта РФ собственный бюджет, в отличие от структуры ФПСС.

4. На с.222 автором отмечается, что «при исполнении расходных обязательств в сфере социальной политики оплата денежных обязательств осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов данных обязательств». Однако автором не учитывается, что не все расходные обязательства в социальной сфере подлежат лимитированию, большинство публичных нормативных обязательств, предусматривающих

социальные выплаты физическим лицам, не лимитируются, а исполняются в пределах объемов бюджетных ассигнований.

В соответствии со ст.74.1 БК РФ расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств. При этом бюджетные ассигнования на исполнение указанных публичных нормативных обязательств предусматриваются отдельно по каждому виду таких обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения.

В свою очередь, согласно приказа Минфина России от 30.10.2020 N 258н «Об утверждении Порядка учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета территориальными органами Федерального казначейства» в случае если бюджетные обязательства принимаются в целях осуществления в пользу граждан социальных выплат в виде пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также мер социальной поддержки населения, являющихся публичными нормативными обязательствами, постановка на учет бюджетных и денежных обязательств и внесение в них изменений осуществляется в пределах отраженных на соответствующих лицевых счетах бюджетных ассигнований.

5.На с.251-252 отмечается, что «предоставление финансовой информации (о доходах и расходах, об имуществе и пр.) внебюджетных фондов как форма общественного финансового контроля обусловлена рядом правовых актов, предписывающих предоставлять подобные сведения. Данная форма контроля состоит из двух частей: - предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на занятие должностей во внебюджетном фонде и работниками, уже занимающими соответствующие должности».

В ходе защиты диссертанту следует обосновать: почему представление сведений о доходах и имуществе для занятия должностей в государственном внебюджетном фонде относится именно к финансовому контролю?

6. Представляется не вполне удачным определение, данное автором на с.256: «финансовый социальный контроль, представленный деятельностью органов публичной власти и институтов гражданского общества по проверке законности, адресности и эффективности использования денежных средств бюджетной системы в целях реализации социальной функции государства».

Традиционно понимание социального контроля не связано с деятельностью органов власти, а связано с деятельностью общественных институтов. Тем более, что в дальнейшем автор употребляет термин «финансовый контроль в социальной сфере».

7. На с.291 автор отмечает, что «рассматривая неправомерное использование бюджетных средств как правонарушение, следует опираться на его толкование органами государственной власти».

Заметим, что признание того или иного нарушения законодательства правонарушением требует законодательного установления его состава, включая определение объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны, а также соответствующую меру наказания за совершенное деяние (действие или бездействие). В настоящий момент времени такой состав правонарушения как «неправомерное использование бюджетных средств» в действующем законодательстве отсутствует, а меры принуждения, предусмотренные ст. 306.2 БК РФ, применяются только за совершение бюджетных нарушений (а не правонарушений), предусмотренных главой 30 БК РФ, перечень которых носит исчерпывающий характер.

В связи с этим в ходе защиты диссертанту следует пояснить: круг субъектов и какие меры принуждения можно применить за совершение «неправомерного использования бюджетных средств», если автор рассматривает его как правонарушение?

Общий вывод

Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, базируются на анализе положений теории права и финансового права, а также научной оценке правовых позиций судебной практики.

Анализ диссертационного исследования Забраловой Ольги Сергеевны позволяет сделать вывод о том, что ее диссертационная работа представляет собой научно-квалификационную работу, в которой комплексно исследована проблема, имеющая важное значение для сферы финансового права. Диссертация содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствует о личном вкладе соискателя в науку.

Выводы и предложения соискателя прошли апробацию в форме обсуждения полученных результатов на научно-практических конференциях, в процессе подготовки научных публикаций и преподавательской деятельности соискателя. Основные положения диссертации отражены автором в целом ряде научных статей, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах, входящих в перечень, установленный ВАК Минобрнауки РФ для публикации результатов диссертационных исследований.

Содержание диссертации соответствует теме исследования. Автореферат и опубликованные работы с достаточной полнотой отражают основное содержание и структуру диссертации.

Таким образом, диссертация 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 отвечает всем требованиям, предъявляемым п.9-14 Положения о присуждении ученых степеней (постановление Правительства РФ от 24.09.2013 №842), а диссертант заслуживает присуждения ему искомой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Профессор кафедры административного и финансового права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета,

доктор юридических наук, доцент
профессор Санкт-Петербургского
государственного университета — Ногина О.А.
27.05.2025

Личную подпись Ногиной Оксаны Аркадьевны
заверяю
Заместитель начальника
Управления кадров
Иванова Е.П.
27.05.2025

Санкт-Петербургский государственный университет
Юридический факультет
199026, Санкт-Петербург, В.О.,
22 линия, д.7
8812 3636090
e.s.ivanova@spbu.ru