В диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский
государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Отзыв
официального оппонента доктора юридических наук, доцента Тории Риты Александровны на диссертацию Забраловой Ольги Сергеевны
по теме «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 (юридические науки)
(М.: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2025, 351с.)

Диссертационное исследование Забраловой Ольги Сергеевны посвящено весьма значимой и актуальной теме в современных социально экономических условиях функционирования Российской Федерации - проблемам правового регулирования государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации.

Как справедливо отмечает диссертант, «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 позиции финансово-правовой теории диссертационное исследование Забраловой О. С. своевременно, является одним из первых исследований в современной науке финансового права, направленная на решение проблем,

связанных с обеспечением конституционных социальных прав и гарантий человека.

Для современной науки финансового права наиболее важными и значимыми следует считать следующие задачи исследования:

– анализ сущности социального государства, а также предпосылки его становления и развития;

– выявление социальной направленности финансовой деятельности государства;

– определение источников и принципов бюджетного федерализма и его влияние на правовое регулирование государственных расходов на социальную сферу;

– обозначение места расходных обязательств в системе финансовых обязательств;

– характеристика расходных обязательств в социальной сфере в системе расходной части бюджета;

– определение основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств в социальной сфере;

– изучение механизма осуществления государственных расходов в социальной сфере;

– определение правового положения государственных внебюджетных фондов в механизме осуществления государственных социальных расходов;

– формирование системы финансового контроля в социальной сфере;

– раскрытие полномочий органов государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности при осуществлении расходов в социальной сфере;

– выявление мер принуждения, применяемые за нарушение порядка осуществления расходов в социальной сфере.

Методологическую основу диссертационного исследования Забраловой О.С. составили: традиционные философские методы познания, как

общенаучные, так и частнонаучные. К первой группе методов следует отнести: исторический и диалектический, метод системного подхода, логический, анализа и синтеза, индукцию и дедукцию. К частнонаучным методам – формально-логический, сравнительно-правовой, контент-анализ правовых документов. В частности, сравнительно-правовой метод использовался для выявления наиболее эффективных подходов к правовому регулированию государственных расходов в социальной сфере. Критико-правовой метод позволил изучить дискуссионные положения объекта и предмета исследования для выявления недостатков и определения перспектив совершенствования правового регулирования государственных расходов в социальной сфере.

Используемые методы позволили обеспечить реальность и достоверность полученных выводов.

Диссертационное исследование Забраловой О.С. основывается не только на достижениях представителей науки финансового права, но и на исследованиях научных работ по теории государства и права, представленная трудами ученых общей теории права: С.С. Алексеева, В.М. Баранова, А.В. Васильева, Д.А. Керимова, А.В. Корнева, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, В.Н. Синюкова, Ю.А. Тихомирова и др.

При рассмотрении вопросов конституционного права анализировались работы С.А. Авакьяна, М. В. Баглая, В.В. Комаровой, А.А. Клишаса, О.Е. Кутафина, Н.А. Михалевой, С.В. Нарутто, Г.Д. Садовниковой и В.Е. Чиркина.

При исследовании выбранной темы автор также анализировал работы, в которых изучается категория интереса в социологии, экономике, макроэкономики, демографии, охраны окружающей среды, охраны здоровья населения.

Заслуживает внимания представленный список использованных источников (всего 354 источника), включающий в себя: Конституцию Российской Федерации и международные акты, акты представительных и исполнительных органов власти, акты российских судебных инстанций,

учебную литературу, комментарии законодательства, научные монографии, диссертации и авторефераты диссертаций, электронные ресурсы, справочные источники (энциклопедии, словари), политико-правовые акты, законопроекты, пояснительные записки к проектам законов, доклады.

Научная новизна рецензируемой диссертации Забраловой О.С. заключается в том, что работа является комплексным монографическим исследованием в формировании концепции правового регулирования государственных расходов в социальной сфере, специфика которой предопределена современным уровнем правовых средств и юридических конструкций, актуальных для применения в сфере бюджетных правоотношений.

Результаты проведенного исследования Забраловой О.С. получили необходимую апробацию, основные положения и выводы диссертационного исследования опубликованы в 18 научных публикациях в журналах, рекомендованных ВАК РФ при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Исследование позволило автору получить новые научные результаты, представленные в 14 положениях, выносимых на защиту.

Наибольшего внимания заслуживают, в частности, следующие положения:

- установлено, что образование Фонда пенсионного и социального страхования РФ направлено на повышение эффективности управления публичными финансами в сфере социального обеспечения и способствует решению целого ряда проблем правового регулирования в указанной области.

Существовавшая до недавнего времени множественность государственных внебюджетных фондов представляла собой рудимент постперестроечной экономики. С учетом несистематизированности источников нормативного правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов, устаревания и фактического несоответствия многих их норм текущей модели правового регулирования, отсутствия профильных

законов, определяющих правовой статус указанных фондов, а также массового перехода к оказанию государственных (муниципальных) услуг в цифровой форме в период пандемии коронавирусной инфекции, стала очевидной необходимость оптимизации структуры управления публичными финансами в сфере социального обеспечения;

- выявлена 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;

- определено, в целях развития теории финансового обязательства в бюджетном праве, что расходное обязательство в социальной сфере является разновидностью финансового обязательства, основанием возникновения которого является правовой акт. В связи с этим предлагается авторское определение расходного обязательства в социальной сфере как обязанности публично-правового образования или действующего от его имени юридического лица, возникающей на основании нормативного правового акта, договора или соглашения, предоставить хозяйствующему субъекту или иному публично-правовому образованию средства из соответствующего бюджета в целях реализации функций социального государства.

Можно с уверенность констатировать, что представленные основные положения, выносимые на защиту, являются выводами, характеризующими новизну диссертационного исследования. Выводы и предложения Забраловой О.С. обоснованы и достоверны, позволяют констатировать личный вклад диссертанта в развитие науки финансового права, могут быть использованы в законотворческой деятельности, практическими, педагогическими, научными

работниками, при подготовке учебников, учебных пособий, программ, лекций для бакалавров, магистрантов, аспирантов по финансовому, бюджетному праву.

Структура диссертационного исследования обусловлена логическим содержанием и авторским подходом к решению важной научной задачи, состоит из введения, четырех глав, охватывающих двенадцать параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

Первая глава диссертационного исследования посвящена изучению теоретико-правовых основ механизма осуществления государственных социальных расходов (с. 21-86).

В первом параграфе первой главы «Концепция социального государства: становление, развитие и современный подход» исследуются подходы к определению социального государства.

В первом параграфе анализируется понятие интереса и виды интересов (с. 21-42). Автор приходит к выводу о том, что социальное государство (нем. – «Sozialstaat», англ. – «Welfare State») представляет собой многоаспектную категорию – оно выступает одновременно и как модель государства, и как концепция, отражающая общую направленность государственной политики на обеспечение социальной защиты своих граждан, и как модель общественных отношений в данном государстве. Основной целью построения социального государства является достижение максимально возможной социальной справедливости.

Положительной оценки заслуживает авторское определение, что усиление современного российского государства как социально ориентированного должно быть связано с цифровизацией сектора государственного управления, более широким вовлечением частного капитала в мероприятия социальной политики, в том числе посредством внедрения ESG-стандартов, продолжением курса на построение национально-ориентированной экономики Российской Федерации, ревизией эффективности мер социальной поддержки.

Второй параграф первой главы «Социальная направленность финансовой деятельности государства» (с.42-61) посвящен исследованию вопроса о содержании финансовой деятельности, как основополагающей категории финансового права, анализу задач и принципов финансовой деятельности социального государства.

Подчеркивается, что современной публичной финансовой деятельности присущ социальный характер. Отмечается, что социальная направленность пронизывает все наиболее важные аспекты финансовой деятельности.

Выявлено, что каждый принцип финансовой деятельности государства тем или иным образом связан с социальной сферой.

Социальная направленность публичной финансовой деятельности может быть прослежена в разрезе каждого внутриотраслевого образования финансового права, в частности, в рамках таких подотраслей как бюджетное и налоговое право, правовое регулирование финансовых рынков и право денежного обращения. Все наиболее важные внутриотраслевые правовые образования финансового права тем или иным образом связаны с социальной сферой, оказывая на нее прямое или косвенное регулирующее воздействие.

В третьем параграфе первой главы «Влияние бюджетного федерализма на социально-ориентированные расходы государства» (с.62-86) анализируется сущность социально-финансовой политики, особенности современной модели бюджетного устройства Российской Федерации и влияние указанных особенностей на распределение предметов ведения и расходных обязательств между уровнями публичной власти.

Определено, что российскую бюджетную систему характеризует сильный централизм, а основная суть федерализма заключается в эффективном распределении полномочий между федеральным центром и регионами.

Вторая глава «Финансово-правовое регулирование системы осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации» (с.87-158) посвящена исследованию правового регулирования механизма

осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации и раскрытию основных тенденций в указанной сфере.

В рамках первого параграфа второй главы, (с. 87-110) обосновывается необходимость применения системного подхода к анализу названного механизма, а также выделяются элементы указанной подсистемы.

Достоинством работы Забраловой О.С. следует признать проведенный диссертантом анализ механизма осуществления социальных расходов, представляющий собой сложно структурированную систему, включающую в себя целый ряд элементов, группирующихся в подсистемы. Определены элементы указанного механизма – это нормативная и институциональная подсистемы, принципы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере, материальная и юридическая основы расходов в социальной сфере, а также виды социальных расходов.

Второй параграф второй главы диссертант посвятила этапам внедрения цифровых технологий, а также правовые основы данного процесса. (с.111-134).

Особую актуальность приобретают то, что цифровые технологии в бюджетных отношениях обеспечивают формирование единого цифрового пространства, прозрачность процесса движения бюджетных денежных средств, контроль за целевым использованием денежных средств бюджетов бюджетной системы, автоматизированное формирование и обработку отчетности субъектов бюджетного процесса и лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, сопоставимость данных субъектов бюджетных правоотношений, а также адресность бюджетных средств.

Следует согласиться с позицией автора о необходимости понижения ставок страховых взносов на обязательное пенсионное страхование на 2 % (более радикальное предложение — на 3 %) за каждого ребенка, который есть у работника (вне зависимости от возраста ребенка) (с. 284).

Поддержки заслуживают предложенное Забраловой О.С. «Социальное казначейство»– как новый подход к организации деятельности (в том числе

межведомственному взаимодействию) группы органов, включающей Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство финансов, Минцифры, Федеральной налоговой службы и Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее – ФПСС), отвечающих за управление социальной сферой (в том числе ее финансовое обеспечение), которая должна привести к оказанию государственных и муниципальных услуг в социальной сфере на основе принципов дистанционности, автоматизированности и проактивности оказания услуг, интегрированности разрозненных информационных систем в единую систему, персонифицированости и экстерриториальности.

Третий параграф второй главы «Правовое положение государственных внебюджетных фондов в механизме осуществления государственных социальных расходов» (с. 135-158) посвящен изучению истории формирования системы государственных внебюджетных фондов, их роли в механизме осуществления публичных социальных расходов, а также анализу особенностей правового положения Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации.

Для характеристики обособленных частей бюджета, в которых аккумулируются средства, расходуемые на финансовое обеспечение отдельных видов социального страхования, диссертант предлагает использовать термин «подбюджет».

Третья глава диссертационного исследования посвящена правовому регулированию расходных обязательств государства в социальной сфере, (с. 159-228) анализируются особенности правового регулирования осуществления расходных обязательств для финансирования социальной функции государства. Особое внимание уделено определению места расходных обязательств в системе финансовых обязательств, в системе расходной части бюджета, а также основаниям образования, изменения и прекращения рассматриваемых обязательств.

В первом параграфе третьей главы диссертант анализирует понятие расходных обязательств в системе финансовых обязательств (с. 159-176), раскрываются теоретические подходы к определению термина «обязательство» и его видам, включая «расходное обязательство», «финансовое обязательство».

Диссертант отмечает, что в связи с большим количеством обязательств, закрепленных в бюджетном законодательстве и имеющих финансовую основу, необходимо учитывать точку зрения Грачевой Е.Ю. о том, что в виду отсутствия закрепленного в БК РФ понятия «финансовые обязательства», можно прийти к выводу, что совокупность обозначенных в бюджетном законодательстве обязательств (расходных, бюджетных, денежных, долговых) представляет финансовые обязательства государства.

Во втором параграфе третьей главы «Расходные обязательства Российской Федерации в социальной сфере в системе расходной части бюджета бюджетной системы» (с. 177-207) исследуется место расходных обязательств государства в социальной сфере в системе расходов бюджета.

Автор отмечает, что в рамках настоящего исследования необходимо остановиться на анализе функциональной классификации расходов, позволяющей учитывать финансирование основных функций государства, включая и социальную сферу.

Диссертантом обосновывается, что расходы на социальную сферу традиционно являются приоритетными в рамках расходной части бюджета. Подтверждается подобный вывод различными официальными документами и политическими решениями. В частности, Послание Президента РФ, сделанное в 2024 году, обозначило приоритетным развитие социальной сферы, так как по мнению специалистов 80% мероприятий данного документа были связаны с социальной политикой. Кроме того, в 2024 году истек срок реализации ряда национальных проектов в исследуемой сфере, соответственно будут подводиться итоги их осуществления и финансирования. Автором определено, что следует классифицировать расходные обязательства социального характера по ряду признаков: а) в зависимости от источника финансирования; б) по

содержанию; в) по основаниям возникновения; г) по порядку их передачи с одного уровня на другой.

В ходе исследования делаются выводы о том, что: а) финансирование социальной политики в РФ осуществляется за счет расходных обязательств бюджета ее конкретной территории, а также средств государственных внебюджетных фондов в случае предоставления им межбюджетных трансфертов для финансирование целей данных внебюджетных фондов; б) в структуре расходных обязательств в социальной сфере субъектов РФ имеются обязательства, относящиеся законодательно к федеральному уровню, но финансируемые из регионального бюджета в силу разных причин, что усложняет реализацию бюджетного процесса субъекта РФ; в) бюджеты территориальных внебюджетных фондов имеют определенную зависимость от средств региональных бюджетов, поскольку имеет место предоставление межбюджетных трансфертов, в частности из бюджетов субъектов РФ в территориальные внебюджетные фонды.

Третий параграф третьей главы посвящен анализу различных оснований, благодаря которым расходные обязательства в социальной сфере могут возникать, изменяться и прекращаться.

В рамках третьего параграфа третьей главы диссертант анализирует основания возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств Российской Федерации в социальной сфере (с. 208-228) и приходит к выводу о том, что для определения правовой природы расходных обязательств в социальной сфере в рамках бюджетной системы необходимо проанализировать основания их возникновения, изменения и прекращения. Бюджетное законодательство закрепляет подобные основания для каждого вида обязательств с учетом территориального уровня. Как правило, расходные обязательства в социальной сфере возникают на следующих основаниях: а) принятых правовых актов органов власти соответствующего уровня; б) заключенных договоров (соглашений) при осуществлении государственных полномочий по предметам собственного ведения или совместного ведения; в)

заключенных договоров казенными учреждениями от имени публично-правового образования; г) принятых правовых актов органами власти, предусматривающих предоставление межбюджетных трансфертов в форме субвенций бюджетам бюджетной системы РФ, а также бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий РФ.

Следует разделить позицию автора о том, что, рассматривая исполнение расходных обязательств в социальной сфере можно говорить о наличии двух аспектов: организационном и правовом.

Четвертая глава «Механизм обеспечения законности при осуществлении расходов в социальной сфере» (с.229-303) посвящена анализу различных видов финансового контроля в социальной сфере, представляющих определенную систему; деятельности органов государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности и эффективности при осуществлении расходов в социальной сфере; а также правонарушениям при осуществлении расходов в социальной сфере и мерам принуждения за их совершение.

В первом параграфе четвертой главы «Система финансового контроля в социальной сфере» (с.229-255) проанализированы различные виды финансового контроля в социальной сфере. Определено, что система финансового контроля в социальной сфере, представляет собой совокупность различных субъектов, сгруппированных по видовому признаку и осуществляющих проверку законного и эффективного использования денежных средств, выделяемых на финансирование социальной функции государства. Исходя из этого, данная система включает в себя государственный (муниципальный) контроль, в том числе внешний и внутренний; а также и общественный.

Автором сделан вывод о том, что финансовый контроль в социальной сфере следует обозначить как 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.

Во втором параграфе четвертой главы «Роль органов государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности и эффективности при осуществлении расходов в социальной сфере» (с.256-276) акцентируется внимание именно на обеспечении законности и эффективности при осуществлении расходов в социальной сфере, как основополагающих принципах органов государственного финансового контроля.

Диссертант приходит к выводу о том, что в соответствии с пониманием принципа законности – все бюджетные отношения могут существовать исключительно в форме, определенной законом, включая и расходование бюджетных средств на социальную сферу. Результат бюджетного процесса, а именно исполнение по расходам бюджета на социальную политику, зависит от уровня организации бюджетного процесса, закрепленного законодательно. Принцип законности определяет и содержание иных принципов, связанных с финансовым контролем и финансовым обеспечением социальной сферы, включая принцип эффективности расходования денежных средств.

В третьем параграфе четвертой главы «Нарушения порядка осуществления расходов в социальной сфере и применяемые меры принуждения» (с.277-303) раскрываются различные виды юридической ответственности за совершение правонарушений в рассматриваемой сфере. Установлено, что распространенными видами правонарушений из обозначенных законодателем являются деяния, связанные с: а) несоблюдением требований бюджетного законодательства при исполнении бюджетов; б) неисполнением законодательства о бухгалтерском учете и бюджетной отчетности; в) неэффективным и нецелевым использованием средств и пр.

Определено, что одним из наиболее распространенных, как и в рамках административного законодательства, так и бюджетного, является нецелевое использование бюджетных средств. Достаточно большое количество дел о

нецелевом использовании денежных средств в социальной сфере возникает в рамках обязательного социального и медицинского страхования.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что О.С. Забраловой удалось создать содержательный научный труд, 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 сформулированы предложения по совершенствованию финансового законодательства и практики его применения.

При положительной оценке диссертационного исследования О.С. Забраловой необходимо отметить ряд положений, которые носят дискуссионный характер и требуют дополнительной аргументации.

1. В положении 4, выносимом на защиту диссертант отмечает, что внесенные в 2020 году изменения и дополнения в текст основного закона привели к корректировке расходных обязательств и, как следствие, к изменению межбюджетных отношений в Российской Федерации. Какие изменения произошли в межбюджетных отношениях в РФ?

2. В положении 12 выносимом на защиту диссертант предлагает финансовый контроль в социальной сфере обозначить как финансовый социальный контроль, представленный деятельностью уполномоченных субъектов, и что данная система финансового контроля позволит всесторонне охватить проверку подконтрольных объектов с целью установления законности и эффективности расходования бюджетных средств для достижения социально значимых задач и целей, а в настоящем времени существующий финансовый контроль не позволяет всесторонне охватить проверку подконтрольных объектов?

3. Известно, что в 2021 году заработал единый контакт-центр. С его помощью граждане могли получать консультации по полагающимся им мерам соцподдержки. Основной принцип социального казначейства – это проактивное,

оказание социальной поддержки, то есть без предоставления со стороны граждан каких-либо документов и справок. Новый формат взаимодействия государства и граждан при назначении мер поддержки к 2025 году должен был заработать в полную силу. Какие проблемы существуют при предоставлении мер социальной поддержки в рамках реформирования социальной системы и какие еще сферы подлежат модернизации?

Следует отметить, что высказанные замечания носят дискуссионный характер и направлены для осмысления диссертантом поставленных проблем в дальнейшей научно-исследовательской деятельности,

Диссертационное исследование Забраловой О.С. логично структурировано, изложено юридически грамотно, рассуждения автора последовательны. Содержание диссертационного исследования соответствует избранной теме, а также заявленным целям и задачам. Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, а также положения, выносимые на защиту, являются в целом обоснованными и достоверными, обладают требуемой научной новизной и значимостью.

Автореферат Забраловой О.С. отвечает предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертационной работы.

Диссертационное исследование Забраловой Ольги Сергеевны на тему Правовое регулирование государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации» соответствует паспорту научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842.

Диссертация Забраловой Ольги Сергеевны является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, которая содержит решение задач, имеющих существенное значение для публично-правовых наук (государственно-правовых наук), а ее автор - Забралова Ольга Сергеевна,

заслуживает присуждения ей ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Высшей школы правоведения ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

/Тория Рита Александровна

«30» мая 2025 г.

Подпись Тории Р.А.
удостоверяю

Управление персоналом

РУКОВОДИТЕЛЬ ГРУППЫ ОТЧЕТНОСТИ И АРХИВА Н.С. КАСУМБЕКОВА

ФГБОУ ВО РАНХиГС
119571, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1
+7 (499) 956-99-99
information@ranepa.ru
https://www.ranepa.ru