

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы
при Президенте Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82

ОТЗЫВ

на диссертацию Череповой Ирины Сергеевны «Социальная функция финансового права и механизм ее реализации в сфере образования в Российской Федерации», представленной на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности: 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Тема диссертационного исследования И.С. Череповой затрагивает область, которая остается малоизученной в отечественной финансово-правовой науке. Традиционный для доктрины финансового права перечень функций – регулятивная и охранительная – на протяжении длительного периода рассматривался как исчерпывающий, несмотря на то что перераспределительная природа публичных финансов объективно порождает воздействие финансового права на социальные процессы, выходящее за рамки собственно нормативного упорядочивания и правоохраны. Авторский замысел – теоретическое обоснование социальной функции финансового права и раскрытие механизма ее реализации применительно к сфере образования – восполняет этот пробел и создает концептуальную основу для последующих исследований социальной направленности иных отраслей публичного права.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации социальной функции финансового права, в том числе возникающие при финансово-правовом обеспечении образовательной деятельности, – определен точно и соразмерно избранной теме. Предмет сфокусирован на нормах финансового законодательства, регламентирующих различные аспекты социальной функции, и нормах образовательного

законодательства в части финансово-правового обеспечения. Цель – формирование теоретико-правовых представлений, раскрывающих понятие, сущность социальной функции и механизм ее реализации, а также выработка предложений по совершенствованию законодательства – достигнута через последовательное решение восьми задач, каждая из которых нашла отражение в соответствующем разделе работы.

Композиция диссертации подчинена единому исследовательскому замыслу. Первая глава, объединяющая три параграфа, формирует теоретический каркас: уяснение философских и правовых оснований социальной функции права (параграф 1.1), обоснование места социальной функции в системе функций финансового права (параграф 1.2), анализ образования как объекта финансово-правового регулирования в социально ориентированном государстве (параграф 1.3). Вторая глава, также включающая три параграфа, переносит анализ в плоскость механизма реализации: формы, гарантии, факторы (параграф 2.1), особенности финансовой деятельности государства и муниципальных образований – от бюджетного финансирования через налоговые преференции до образовательного кредита (параграф 2.2), финансовый контроль (параграф 2.3). Такая архитектура обеспечивает восхождение от абстрактно-теоретического к конкретно-прикладному.

Достоинством работы следует признать то, что автор, определяя место социальной функции в системе функций финансового права, не претендует на ревизию устоявшейся дихотомии «регулятивная – охранительная», а обосновывает производный характер социальной функции по отношению к обеим базовым. Подобный подход, с одной стороны, сохраняет преемственность по отношению к работам Ю.Л. Смирниковой и А.С. Емельянова, а с другой – расширяет систему функций, не разрушая ее внутреннюю иерархию. Авторский тезис о том, что социальная функция реализуется через механизмы, заложенные в регулятивной и охранительной деятельности государства, логически непротиворечив и опирается на

общетеоретические положения о соотношении основных и производных функций права, разработанные М.И. Байтиным и Т.Н. Радько.

Положения о субфункциях – социально-интеграционной и социально-обеспечительной – вносят в понятийный аппарат финансового права категориальное разграничение, которое ранее отсутствовало. Первая из субфункций фиксирует объединительное воздействие публичных финансов на различные социальные группы, формирующее единое социальное пространство; вторая – перераспределительное, обеспечивающее поддержку нуждающихся категорий граждан. Указанная дихотомия плодотворна, ибо она может быть экстраполирована на иные сферы реализации социальной функции финансового права – здравоохранение, социальное обеспечение, культуру, – что свидетельствует о достаточной степени обобщения авторских выводов.

Анализ вспомогательных форм реализации социальной функции (информационная и ориентационная) выполнен на обширном историко-правовом материале. Исторический экскурс от *leges maiorum* и базальтового столба с текстом Законов Хаммурапи через Русскую Правду и Судебники к Своду законов Российской империи и электронному документу обнаруживает эрудицию автора и его способность выстраивать аргументацию, охватывающую многовековую перспективу. Ориентационная форма, заключающаяся в формировании установок, обеспечивающих отражение правовых предписаний в поведении субъектов финансового права, трактуется в духе социологической юриспруденции, что обогащает догматический подход финансово-правовой науки.

Система гарантий реализации социальной функции в сфере образования (имущественная и организационная составляющие) и классификация факторов (три группы) совместно образуют целостную аналитическую рамку, пригодную для оценки эффективности финансово-правового обеспечения образования. Имущественная составляющая – механизмы формирования и функционирования государственных и муниципальных

денежных фондов – отражает материальную основу обеспечения, тогда как организационная – программно-целевой метод публичного бюджетирования – его управленческое измерение. Описание базовой идеи программно-целевого метода через совокупность условий (цели, мероприятия, исполнители, ресурсы, сроки, индикаторы) отличается инструментальной точностью.

Параграф 2.2, посвященный особенностям финансовой деятельности государства, заслуживает выделения как наиболее насыщенный прикладным материалом раздел диссертации. Автор анализирует нормативно-подушевой характер финансирования образовательных организаций, равные основания финансирования независимо от организационно-правовой формы, право образовательных организаций на самостоятельное перераспределение полученных средств. Рассмотрение взаимодействия казенных, бюджетных и автономных учреждений с бюджетной системой опирается на нормы Бюджетного кодекса и Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и содержит четкое разграничение механизмов финансирования (бюджетная смета для казенных учреждений, субсидии для бюджетных и автономных). Обращение к налоговым преференциям – нулевой ставке налога на прибыль для образовательных организаций (ст. 284.1 НК РФ), социальному налоговому вычету (ст. 219 НК РФ), а также к сравнительному анализу налогового инструментария США (tax deduction, tax credit, Hope Credit, Lifetime Learning Credit) со ссылкой на исследование Д.В. Корфа – расширяет горизонт исследования за пределы бюджетных расходов.

Отдельного рассмотрения заслуживает авторский анализ института образовательного кредита. Прослеживая его эволюцию от экспериментальной формы государственной поддержки (Постановление Правительства РФ от 23 августа 2007 г. № 534) через отказ от опосредованного гарантирования в пользу прямого субсидирования банков к законодательному закреплению в ст. 104 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», соискатель прослеживает генезис

финансового инструмента, который за последние три года продемонстрировал существенный рост (более 80 % всех выданных кредитов за период с 2007 г.). Этот факт подтверждает практическую востребованность образовательного кредитования и его потенциал как средства реализации социальной функции.

Параграф 2.3 обоснованно указывает на отсутствие легального определения «финансового контроля» в бюджетном законодательстве и предлагает системное нормативное решение – проект статьи 104.1 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», включающий пятиэлементную типологию контроля (государственный (муниципальный), ведомственный, общественный, независимый аудит, внутриорганизационный). Дифференциация предмета контроля в зависимости от типа образовательного учреждения (со ссылкой на Д.М. Мошкову) усиливает прикладную составляющую раздела.

Научная новизна диссертации складывается из следующих элементов: введение в научный оборот понятия социальной функции финансового права, обоснование ее производного характера, выделение субфункций, разработка системы форм, гарантий и факторов реализации, формулирование законопроектных предложений. В совокупности эти результаты образуют целостную теоретическую конструкцию, отвечающую критериям научной новизны кандидатской диссертации.

Достоверность результатов обеспечена обширной нормативной базой, включающей Конституцию РФ, кодифицированные акты, федеральные законы, подзаконные акты; эмпирическим материалом (судебная практика, акты Конституционного Суда, материалы контрольных органов); репрезентативным массивом научных источников. Результаты апробированы в 18 публикациях (6 – в журналах, рекомендованных ВАК), обсуждены на научных конференциях, внедрены в учебный процесс.

Наряду с положительной оценкой работы следует обозначить вопросы, обращенные к автору.

1. Программно-целевой метод публичного бюджетирования охарактеризован как организационная гарантия реализации социальной функции. Однако переход ряда субъектов Российской Федерации к проектному бюджетированию, получивший нормативное закрепление в рамках реализации национальных проектов, ставит вопрос о том, не является ли проектный подход самостоятельной формой организационной гарантии, отличной от программно-целевого метода. Учитывал ли автор это разграничение и каково его отношение к перспективам проектного бюджетирования в сфере образования?

2. В предлагаемом проекте статьи 104.1 ведомственный финансовый контроль определяется как осуществляемый учредителем образовательной организации. При этом в отношении частных образовательных организаций понятие «учредитель» наполняется иным содержанием, нежели применительно к государственным или муниципальным. Каким образом предлагаемая норма будет применяться к частным образовательным организациям, учредители которых не являются субъектами публичного управления?

Высказанные замечания и вопросы подчеркивают научную содержательность рецензируемой работы и широту поднятых в ней проблем, не ставя под сомнение ее общую положительную оценку. Диссертация И.С. Череповой отвечает критериям самостоятельности, завершенности, научной новизны и практической направленности. Теоретические положения и выводы обоснованы, достоверны и способны служить основой для дальнейших исследований реализации социальной функции финансового права в иных сферах общественной жизни.

Диссертация Череповой Ирины Сергеевны «Социальная функция финансового права и механизм ее реализации в сфере образования в Российской Федерации» в полной мере соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013

года № 842, и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редакции приказа от 30 апреля 2025 года № 02-763, приказ об изм. № 02-1313 от 10.07.2025; приказ об изм. № 02-1794 от 17.09.2025), а Черепова Ирина Сергеевна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Заведующий кафедрой административного,
финансового и информационного права
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный
университета юстиции (РПА Минюста России)»

Казачкова З.М.



Подпись *Казачковой*
заверяю *З.М.*
Главный специалист по управлению
кадрами и трудовыми отношениями
Калишевская М.Г.