ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА 24.2.336.02,
созданного на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Министерства науки и высшего образования Российской Федерации
ПО ДИССЕРТАЦИИ
НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ ДОКТОРА НАУК

аттестационное дело №_____
решение диссертационного совета от 24.06.2025 № 51

О присуждении Забраловой Ольге Сергеевне, гражданке Российской Федерации, ученой степени доктора юридических наук

Диссертация «Правовое регулирование государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки принята к защите 18.03.2025 (протокол заседания № 24) диссертационным советом 24.2.336.02, созданным на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» (далее – Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)) Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д.9, стр.1) на основании приказа Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 20 июля 2022 года № 904/нк.

Соискатель Забралова Ольга Сергеевна, "30" марта 1980 года рождения, в 2002 году окончила ФГБОУ ВО «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова» по специальности «Юриспруденция», присвоена квалификация «Юрист» (специалитет).

В 2012 году Забраловой Ольге Сергеевне была присуждена ученая степень кандидата юридических наук по итогам защиты диссертации в Институте

государства и права РАН. Диплом выдан 16 февраля 2012 года, регистрационный номер ДКН №164990.

С 02.11.2020 по 01.11.2023 О.С. Забралова проходила обучение в докторантуре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на кафедре финансового права.

В 2023 году соискатель окончила ФГБОУ ВО «Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации» по направлению подготовки «Международные отношения» с присвоением квалификации «магистр».

С марта 2023 года по настоящее время соискатель является доцентом кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

С октября 2024 года по настоящее время О.С. Забралова работает в должности советника Губернатора Московской области (в ранге министра) в Администрации Губернатора Московской области.

Диссертация выполнена на кафедре финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Научный консультант – **Грачева Елена Юрьевна**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Официальные оппоненты:

Ногина Оксана Аркадьевна - доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и финансового права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»,

Пятковская Юлия Валерьевна - доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры предпринимательского и финансового права ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»,

Тория Рита Александровна - 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»,

- дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов, дала положительный отзыв на диссертацию. Отзыв ведущей организации подготовлен доктором юридических наук, 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, доцентом, профессором кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» Землянской Натальей Ивановной. Подписан заведующим кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктором юридических наук, профессором Еленой Вячеславовной Покачаловой и утвержден проректором по научной работе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» Сергеем Александровичем Белоусовым.

Ведущая организация отметила, что диссертация О.С. Забраловой на тему: «Правовое регулирование государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации» является актуальным, целостным, концептуально завершенным научным исследованием, соответствует требованиям пунктов 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а ее автор, Забралова О.С., заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Наряду с общей положительной оценкой диссертационного исследования ведущая организация отметила отдельные 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 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».

На диссертацию и автореферат поступили положительные отзывы:

Официальный оппонент, доктор юридических наук, **Ногина Оксана Аркадьевна**, положительно оценив диссертацию, отметила некоторые неточности и высказала автору пожелания и рекомендации.

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 том, 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 ФНПС.

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?

Официальный оппонент, доктор юридических наук, **Пятковская Юлия Валерьевна**, дала положительный отзыв на диссертацию, но отметила, 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 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.

Официальный оппонент, доктор юридических наук, **Тория Рита Александровна**, положительно оценив диссертацию, высказала некоторые замечания и отметила отдельные дискуссионные моменты, требующие дополнительной аргументации и уточнения:

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?

На автореферат диссертации поступило 4 положительных отзыва:

1. В отзыве доктора юридических наук, доцента, профессора кафедры административно-правовых дисциплин ФКОУ ВО «Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний», **Романа Вадимовича Нагорных**, в качестве дискуссионного момента отмечается следующее:

В ходе публичной защиты автору следует дополнительно разъяснить свою позицию относительно направлений формирования и развития «социального казначейства» как новой системы взаимодействия населения и государства (с. 34) в части преодоления проблемы цифрового неравенства граждан. Высказанное замечание носит рекомендательный характер и не влияет на высокую положительную оценку представленной работы.

2. В отзыве доктора юридических наук, профессора, профессора кафедры «Гражданское, предпринимательское и транспортное право» ФГБОУ ВО «Дальневосточный государственный университет путей сообщения», **Людмилы Николаевны Древаль**, отмечены недостатки, которые требуют уточнения:

На защите хотелось бы услышать мнение диссертанта о роли института государственных расходов в реализации национальных проектов в социальной сфере таких, как «Семья», «Продолжительная и активная жизнь» «Молодежь и дети» и др., а также ответы на следующие вопросы:

1) какими будут правовые последствия для практической деятельности, если будет реализовано предложение автора об изменении названия «государственные внебюджетные фонды» на «государственные социальные фонды»? Будет ли оно означать, что поменяется и их правовая сущность, поскольку диссертантом предлагается из названия исключить слово «внебюджетные» (с. 15);

2) рекомендуя финансовый контроль в социальной сфере обозначить как финансовый социальный контроль (с. 18), автор, по сути, соединяет разные по своей природе виды финансового контроля: государственный (публичный) финансовый контроль и контроль, который будут осуществлять «институты гражданского общества». В этой связи хотелось бы узнать: что будет являться правовой основой проведения финансового социального контроля и будет ли он охватываться предметом финансового права?

3. Профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права МГИМО МИД России, **Шепенко Роман Алексеевич**, высказал свое положительное мнение об автореферате без замечаний.

4. Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права и государства Юридического института РУДН им. Патриса Лумумбы, **Клишас Андрей Александрович**, также дал свое положительное заключение без замечаний.

Выбор ведущей организации и официальных оппонентов обуславливается их соответствием требованиям, предъявляемым Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, широкой известностью в юридической науке, наличием у них соответствующих компетенций, публикаций в сфере диссертационного исследования, посвященных вопросам, близких к тематике диссертационного исследования О.С. Забраловой.

Соискатель О.С. Забралова имеет 24 научные статьи, из них 18 (общий объем 10,21 печатных листа) - по теме диссертации, опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Забралова О.С. Понятие и назначение расходных обязательств // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. – № 10 (74). — С.205—211. — 0,6 п.л.

2. Забралова О.С. Правовые принципы формирования расходных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. – № 12 (76). — С. 217 —223 — 0,5 п.л.

3. Забралова О.С. Расходные обязательства субъекта РФ в социальной сфере в структуре бюджета // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — №11. — С.42 — 48. — 0,5 п.л.

4. Забралова О.С. Возникновение расходных обязательств субъекта Российской Федерации в социальной сфере: проблемы правового регулирования // Финансовое право. — 2021. — №8. — С. 15 — 18. — 0,3 п.л.

5. Забралова О.С. Расходные обязательства в социальной сфере субъекта РФ: особенности формирования реестра // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — №9. — С.82 — 88. — 0,4 п.л.

6. Забралова О.С. Расходные обязательства в системе финансовых обязательств: проблемы теории и практики // Финансовое право. — 2022. — №. 3. — С. 12—15. — 0,4 п.л.

7. Забралова О.С. Социальное государство: понятие, сущность и виды // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 6 (17). — С. 21—31. — 0,6 п.л.

8. Забралова О.С. Социальная направленность публичной финансовой деятельности: общетеоретический анализ // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т.17. — №8. – С. 39 — 46. — 0,6 п.л.

9. Забралова О.С. Кризис социального государства: причины и пути выхода // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 8 (96). — С. 39 — 45. — 0,6 п.л.

10. Забралова О.С. Социальная направленность публичной финансовой деятельности как принцип финансового права // Lex Russica (Русский закон). — 2022. — Т. 75. — № 9 (190). — С. 46 — 54. — 0,5 п.л.

11. Забралова О.С. Государственный финансовый контроль в социальной сфере: теория и практика правоприменения // Финансовое право. – 2022. — №10. – С. 11 — 14. — 0,4 п.л.

12. Забралова О.С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. - 2023. — Т. 18. — № 3 (148). — С. 40 — 55. — 1,32 п.л.

13. Забралова О.С. Общественный финансовый контроль в социальной сфере: особенности правоприменения // Финансовое право. —2023. — № 3. — С. 2—5. — 0,4 п.л.

14. Забралова О.С. Нецелевое использование бюджетных средств в социальной сфере: особенности правового регулирования // Юридическое образование и наука. — 2023. — № 5. — С. 24 — 27. — 0,5 п.л.

15. Забралова О.С. Правовое регулирование механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 6 (151). — С. 29 — 36. — 0,57 п.л.

16. Забралова О.С. Субъекты правоотношений, возникающих в процессе осуществления публичных социальных расходов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 7 (107). — С. 85 — 96. — 0,83 п.л.

17. Забралова О.С. Особенности правового регулирования неэффективного и неправомерного использования бюджетных средств в социальной сфере // Юридическое образование и наука. — 2024. — №9 – С. 22 — 26. – 0,4 п.л.

18. Забралова О.С. Общие тенденции цифровизации бюджетного процесса в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 11. — С. 11 – 20. – 0,79 п.л.

Соискатель является автором монографии: «Правовое регулирование государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации» под редакцией Е.Ю. Грачевой.

Все публикации соискателя полностью соответствуют теме диссертационного исследования и отражают его содержание.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований внесен вклад в развитие правового регулирования государственных расходов в социальной сфере в Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается 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.

Концепция правового регулирования государственных расходов в социальной сфере представляет собой совокупность научных взглядов и подходов, дающих целостное представление о:

– социальной направленности финансовой деятельности государства как важнейшем принципе финансового права;

– влиянии бюджетного федерализма на социально ориентированные расходы государства;

– расходных обязательствах в системе финансовых обязательств с определенными характерными признаками;

– расходных обязательств в социальной сфере в системе расходной части бюджета, позволяющих сформулировать определение данных обязательств в качестве публичных;

– основаниях возникновения, изменения и прекращения расходных обязательств в социальной сфере. Анализ судебной практики позволил выявить отсутствие ряда фактов, являющихся основаниями расходных обязательств, но не предусмотренных законодательно, что позволяет расширить установленный перечень оснований;

– системе механизма осуществления государственных расходов в социальной сфере, включающем нормативную и институциональную подсистемы, принципы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления расходов в социальной сфере, материальную и юридическую основу расходов в социальной сфере и виды государственных социальных расходов;

– государственных внебюджетных фондах как материальной основе государственных социальных расходов и субъектах, реализующих основные направления государственной политики в социальной сфере;

– системе финансового контроля в социальной сфере, включающей в себя государственный (муниципальный) и общественный финансовый контроль. Представляется целесообразным данную систему именовать как систему финансового социального контроля;

– органах государственного внутреннего и внешнего финансового контроля в обеспечении законности и эффективности при осуществлении расходов в социальной сфере. Определено, что аудит эффективности социальных расходов, осуществляемый Счетной палатой РФ, представляет собой основной вид внешнего государственного финансового контроля;

– мерах принуждения, применяемых за нарушение порядка осуществления расходов в социальной сфере. Установлено, что виды и основания нарушений предусмотрены нормами различных отраслей права (уголовного, административного, финансового) с соответствующими мерами принуждения, однако преобладающими являются те, которые закреплены бюджетным законодательством.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что выводы диссертации представляют авторскую концепцию правового регулирования государственных расходов в социальной сфере, которая расширяет научные представления об институте расходов в системе бюджетного права.

В целях совершенствования категориального аппарата финансового права даны авторские определения расходного обязательства в социальной сфере и финансового социального контроля.

Данное исследование направлено на развитие правового регулирования государственных расходов в социальной сфере, сделанные в процессе написания работы, выводы и обобщения могут быть использованы при изучении особенностей их правового регулирования.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования сделанных в настоящей работе выводов:

в правотворческой деятельности, в целях совершенствования бюджетного законодательства относительно государственных расходов в социальной сфере;

в научной деятельности при написании научных исследований по проблематике института государственных расходов;

в образовательном процессе при изучении правового регулирования государственных расходов в рамках преподавания дисциплин «Финансовое право» и «Бюджетное право».

Достоверность и обоснованность результатов диссертационного исследования определяются тем, что положения и рекомендации, сформулированные автором, подтверждены использованием логического метода и метода системного анализа предмета исследования. Достоверность и

обоснованность исследования обеспечивается использованием большого количества источников отечественных и зарубежных авторов, комплексом научных методов познания, соответствующих предмету, целям и задачам исследования, способствующих аргументации полученных выводов и их апробацией научной и практической деятельностью автора.

Личный вклад соискателя состоит в самостоятельном получении результатов исследования, обладающих научной новизной и имеющих высокую теоретическую и практическую значимость. Автором лично разработаны содержащиеся в диссертации теоретические положения, выявлены актуальные проблемы правового регулирования в Российской Федерации, сделаны соответствующие предложения по изменению российского законодательства. Автор лично подготовил научные статьи, содержащие основные выводы исследования.

В ходе защиты диссертации были высказаны следующие критические замечания и заданы вопросы:

Россинский Б.В.: «Ольга Сергеевна, в выступлении и в автореферате вы употребляете два понятия: финансовый контроль и финансовый социальный контроль. Как вы различаете эти понятия?»

Благодир А.Л.: «Ольга Сергеевна, в первом параграфе первой главы я прочитала, что общий кризис идеи социального государства вызван перечисленными фактора и среди них вы называете социальное иждивение и пишите, что в связи с тем, что граждане получают высокие пособия. В то же время в первом положении, выносимом на защиту, под буквой «г» вы пишите, что усиление роли современного российского государства как социально ориентированного должно быть связано с ревизией эффективности мер социальной поддержки, так как социальные выплаты в настоящее время не выполняют возложенную на них функцию. Не понятно. Там плохо, а тут хорошо?»;

«Второй вопрос. Вы упоминаете социальное казначейство. Поясните, как вы видите его функционирование в настоящее время?».

Выпханова Г.В.: «Ольга Сергеевна, у меня вопрос в продолжение начатой дискуссии по понятийному аппарату, потому что для докторской диссертации это

вопрос номер один. Несомненно, у вас архиактуальная тема и очень глубокое исследование. В своем выступлении вы упомянули, что новое понятие, новый инструмент – цифровой бюджет. При этом вы пояснили и пишите, что с 2011 года на втором этапе внедрения этих технологий «электронный бюджет», и упомянули, что вы рассматривали новое, важное по сути дела понятие в разных аспектах, но нас интересует правовое. Оно доктринальное правовое или вы предлагаете его легализовать куда-то? Можете это уточнить?».

Артемов Н.М.: «Ольга Сергеевна, будьте любезны, в нескольких словах определите концепцию своей работы и, если можно, выделите основные элементы концепции».

Садовникова Г.Д.: «Последнее положение на защиту мне почему-то непонятно в этой части. Вы пишите о наличии противоправных деяний, не урегулированных федеральным законодательством, поскольку они являются смешанными или малозначимыми. Но смешанность значит не малозначимый. Меня вот что смутило. Что такое «противоправный»? Противоречит какой-то норме права. Если не противоречит, то неправоправное. А если они не урегулированы законодательством, тогда не противоречит никакой норме права. Они же не урегулированы. А тогда почему они вами названы «противоправные»? Что такое «смешанные правонарушения»? Не факт, что малозначимые. Скажите, пожалуйста, какие вы имеете в виду? Вы не пишите, что надо или не надо устанавливать за них ответственность, просто их классифицирует Казначейство самостоятельно и всё. Поясните, пожалуйста.».

Соискатель О.С. Забралова аргументированно ответила на задаваемые ей в ходе заседания вопросы.

Диссертационный совет пришел к выводу, что диссертация О.С. Забраловой представляет собой самостоятельную, завершенную научно-квалификационную работу и соответствует критериям, которым должны отвечать диссертации на соискание ученых степеней, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

На заседании 24.06.2025 диссертационный совет принял решение за разработку теоретических положений, совокупность которых можно квалифицировать как научное

достижение, присудить Забраловой О.С. ученую степень доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

При проведении тайного голосования с использованием информационно-коммуникационных технологий диссертационный совет в количестве 17 человек (16 – очно, 1 – дистанционно), из них 17 докторов наук по специальности, рассматриваемой диссертации, участвовавших в заседании, из 24 человек, входящих в состав совета, проголосовали: за – 17, против – 0.

Заключение подготовили:

Доктор юридических наук, профессор А.Б. Агапов

Доктор юридических наук, профессор Н.М. Артемов

Председатель
диссертационного совета,
д.ю.н., профессор О.В. Болтинова

Ученый секретарь
диссертационного совета,
д.ю.н., доцент Ю.К. Цареградская

24 июня 2025 года