Бит-Шабо Инесса Витальевна. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.04 / Бит-Шабо Инесса Витальевна;[Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия].- Саратов, 2015.- 550 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Р А З Д Е Л I. Теоретические основы и принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (финансово-правовые аспекты) 35**

Глава 1. Теоретические и политико-правовые основы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов 35

1.1. Понятие фонда в финансовом праве и отраслевом законодательстве 35

1.2. Конституционно-правовые основы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов

1.2.1. Роль государственных социальных внебюджетных фондов в построении социального и правового государства 54

1.2.2. Конституция Российской Федерации как первоисточник правового регулирования системы государственных социальных внебюджетных фондов 68

1.3. Приоритетные направления финансово-правовой политики, их связь

с деятельностью государственных социальных внебюджетных фондов 82

1.3.1. Сравнительный анализ финансовой и финансово-правовой политики 82

1.3.2. Особенности и перспективы развития финансово-правовой политики в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов 96

**Глава 2. Место правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в системе финансового права 124**

2.1. Государственные социальные внебюджетные фонды как звено финансовой системы Российской Федерации: правовые концепции понимания сущности 124

2.2. Генезис основ правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов 155

2.3. Закономерности и тенденции развития законодательства зарубежных государств в сфере деятельности государственных социальных внебюджетных фондов 176

**Глава 3. Финансово-правовые принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов и проблемы их реализации 218**

3.1. Правовые начала функционирования государственных социальных внебюджетных фондов: сущность и дифференциация 218

3.2. Проблемы реализации финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов 234

**Р А З Д Е Л II. Государственные социальные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений 284**

Глава 4. Финансовые правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов 284

4.1. Специфика финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов 284

4.2. Страховые взносы как объект финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов 311

4.3. Государственные социальные внебюджетные фонды как участники правоотношений в области финансового контроля 328

**Глава 5. Финансово-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов 369**

5.1. Финансово-правовые особенности статуса государственных социальных внебюджетных фондов: концептуальные подходы 369

5.2. Особенности финансово-правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации 377

5.3. Фонд социального страхования Российской Федерации: специфика финансово-правового статуса 392

5.4. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования: финансово-правовой статус 404

5.5. Юридическая ответственность как элемент финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов 413

**Глава 6. Концептуальные направления совершенствования финансово правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов 433**

Заключение 445

Библиографический список использованных источников

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Современное развитие

Российского государства характеризуется повышенным вниманием к процессу построения социально ориентированного общества. Деятельность органов всех ветвей власти направлена на достижение одной из основных целей, закрепленных в Конституции Российской Федерации: защита прав человека и гражданина, в том числе граждан, имеющих особый статус в силу возраста, состояния здоровья, особенностей семейного положения и иных условий и обстоятельств, не позволяющих осуществлять нормальную жизнедеятельность. Значение государственного внимания к вопросам социальной сферы, ее управления и финансирования не раз отмечалось Президентом Российской Федерации в Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации. Так, в Послании 2013 г. В.В. Путин подчеркнул, что «смысл конституционной нормы о социальном государстве - именно во взаимной ответственности государства, общества, бизнеса, каждого гражданина» l. Не подвергается сомнению тот факт, что современное развитие общества ставит вопрос о пределах и размерах социального обеспечения и защиты со стороны государства, а также о степени участия в данном процессе заинтересованных лиц.

Актуальность деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в последнее время достаточно возросла в связи с усложнением экономической ситуации в российской экономике, а также с обострением проблем, вызванных демографическим старением населения, ухудшением состояния здоровья граждан и рядом иных факторов, предопределяющих необходимость модернизации системы пенсионной, социальной и медицинской защиты, требующей адекватного финансово-правового регулирования.

С точки зрения законодательного закрепления государство находится в ситуации перманентных изменений концептуальных и правовых идей системы пенсионного, социального, медицинского страхования и обеспечения, обусловленных стремлением адаптироваться к условиям рыночной экономики.

Особая роль и значение в процессе социальной защиты и обеспечения указанных субъектов принадлежит государственным социальным внебюджетным фондам2, основными целями деятельности которых признаются реализация конституционно закрепленных задач в рамках системы социальной защиты и управление их финансовым обеспечением.

Российская газета. 2013. 13 декабря.

Современное российское законодательство, в частности Бюджетный кодекс РФ, оперирует понятием «государственные внебюджетные фонды». Однако для конкретизации основной цели их создания и функционирования - достижения государством социальных ориентиров и идеалов - в работе будет употребляться понятие «государственные социальные внебюджетные фонды».

Несмотря на богатую историю функционирования фондов, до настоящего времени имеются проблемы, коллизии и пробелы правового регулирования их деятельности в целом и финансово-правового регулирования в частности, необходимость решения и устранения которых продиктована потребностями социально-экономического развития Российской Федерации.

В действующем законодательстве отсутствует закрепленное понятие государственного социального внебюджетного фонда, отражающее его особую сущность. Последние реформы гражданского законодательства 2014 г., затронувшие в числе прочего институт некоммерческих организаций, а также постоянные изменения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации не внесли ясности в вопрос об их организационно-правовом статусе. Правовая наука отличается широким спектром позиций по вопросу сущности понятия «фонд». Проводимые научные исследования приводят к полярным результатам, следствием чего является отсутствие унифицированного подхода к определению понятия «государственный социальный внебюджетный фонд». Накопленные отраслевыми науками представления о фондах требуют обобщения, что будет способствовать формированию искомого понятия.

Конституция Российской Федерации, закрепляющая юридическую основу социальности, лишь косвенно определяет положение фондов в процессе реализации обозначенных социальных целей, что негативно влияет на возможность установления роли фондов в построении социального государства, а также оценки их деятельности. В Основном Законе не определены финансово-правовые основы деятельности фондов, которые следует рассматривать как одно из базовых условий эффективного выполнения возложенных на них функций и дальнейшего развития финансового законодательства.

Отправной точкой функционирования государственных социальных внебюджетных фондов должна быть проводимая государством финансово-правовая политика как системное явление, находящее свое отражение помимо научных изысканий в соответствующих нормативных документах доктринального характера. Отсутствие научно обоснованного понятия, практикоориентированного исследования структурных элементов финансово-правовой политики в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов не позволяет в должной степени применять концептуальные идеи в качестве ориентиров функционирования фондов.

Реформирование системы государственных социальных фондов, их финансово-правовых основ возможно лишь на основе результатов исследования генезиса обозначенной проблематики, которое до настоящего времени осуществлялось фрагментарно и сводилось лишь к изучению исторических особенностей отдельно взятого фонда или вида социального обеспечения и страхования либо к анализу конкретного временного периода.

Было бы ошибочным игнорировать имеющийся опыт зарубежных государств по вопросам финансово-правового регулирования фондов, целью которых является реализация отдельных социальных функций. Однако использовать достижения в указанной сфере на территории Российской

Федерации необходимо только с учетом отечественных экономических, политических, правовых особенностей.

Динамика экономических основ развития Российского государства, придание социальным задачам статуса первоочередных детерминируют трансформации в системе финансового права, порождая выделение новых подотраслей и институтов. Определение места финансово-правового регулирования государственных социальных внебюджетных фондов в системе финансового права - задача, решение которой позволит взглянуть на совокупность правовых норм, регулирующих финансовые отношения с участием фондов в русле современных тенденций социально-экономических процессов, как на появление (либо выделение) новых правовых образований, что прогнозировалось еще в 2009 г.3

Отсутствие научно обоснованной системы принципов деятельности
государственных социальных внебюджетных фондов, включающей, в том
числе, финансово-правовые принципы, влечет за собой ошибки в
законотворческой и правоприменительной деятельности в рассматриваемой
сфере. Отдельные принципы (например, социальной справедливости)
регулярно используются в правовых доктринах, концептуальных документах,
решениях судебных органов при отсутствии однозначного определения их
сущности и содержания. Поэтому назрела необходимость сформулировать
основополагающие идеи, которые объективно сложились в процессе
деятельности фондов, но не получили научного обоснования и
законодательного закрепления и реализуются с искажением, то есть в
результате преодоления дисбаланса между темпами фактического

формирования системы принципиальных установок и их легальным закреплением.

Интерес к сущности финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов обусловлен намерением государства сформировать систему социально ориентированной экономики, что детерминирует усиление финансовой нагрузки на бюджеты всех уровней бюджетной системы, поскольку достижение указанной цели возможно при достаточном финансовом обеспечении, влекущем одновременное повышение фискальной нагрузки на хозяйствующих субъектов, порождающее, соответственно, социальное недовольство в обществе.

Для нахождения оптимального баланса возможностей хозяйствующего субъекта и потребностей государства в рамках финансового обеспечения системы социального обеспечения принципиально важно рассматривать страховые взносы, уплачиваемые в государственные социальные внебюджетные фонды, в качестве объекта финансовых правоотношений с их участием.

Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. отмечалось ожидаемое повышение законотворческой активности в сферах образования, науки, здравоохранения, пенсионного обеспечения, высокотехнологичной промышленности, энергетики, то есть активное развитие экономически и социально ориентированных отраслей и институтов законодательства (см.: Российская газета. 2009. 13 ноября).

В настоящее время очевидно, что проблемы финансовых отношений с
участием государственных социальных внебюджетных фондов требуют
комплексного правового регулирования последних. По причине отсутствия
базовых дефиниций в действующем российском законодательстве
действительно важно пополнить и обобщить существующий понятийный
аппарат в области деятельности государственных социальных

внебюджетных фондов.

Проблема несвоевременной и неполной уплаты страховых взносов, несмотря на постоянное реформирование действующего законодательства, является основным препятствием для эффективного исполнения государственными социальными внебюджетными фондами возложенных на них функций. Преодоление сложившейся ситуации видится в модернизации системы контроля, прежде всего финансового, за уплатой страховых взносов.

Научному исследованию практически не подвергались вопросы правового регулирования отношений, в которых государственные социальные внебюджетные фонды являются объектом контроля, что порождает отсутствие законодательно закрепленных составов правонарушений при их наличии де-факто.

Определение финансово-правового статуса каждого из фондов имеет важное научное и практическое значение для дальнейшего совершенствования системы государственных социальных внебюджетных фондов. На сегодняшний день финансово-правовое регулирование деятельности фондов не позволяет точно установить их структурные элементы. Нормы, содержащие отдельные элементы финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов, находятся нередко в разных нормативных правовых актах, что приводит к искаженному, ошибочному правоприменению, влекущему за собой системные ошибки в деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Актуальность исследования ответственности в контексте финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов обусловливается ее комплексным характером и отсутствием закрепления ответственности бюджетным законодательством.

Законодательный аспект актуальности исследования заключается в том, что основной недостаток финансового законодательства, регулирующего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, состоит в бессистемности, то есть в наличии значительного количества нормативных правовых актов, принятых около четверти века назад, не взаимосвязанных между собой и требующих реформирования с учетом потребностей времени.

Все изложенное предопределяет значимость всесторонней комплексной теоретической и практической разработки концепции финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Думается, что положения настоящей диссертационной работы будут значимыми для развития науки финансового права, что позитивно скажется на совершенствовании финансового законодательства и правоприменительной практики.

Степень научной разработанности темы исследования. До

настоящего времени проблемы финансово-правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов рассматривались несистемно. Исследованию подвергались проблемы бюджетно-правового регулирования соответствующих фондов, правового регулирования взимания страховых взносов, особенности функционирования отдельных фондов и т.д. Имеющиеся работы не позволяли сформировать единое представление о государственных социальных внебюджетных фондах как субъектах финансового права, определить их место в финансовой системе с учетом потребностей времени.

Весомый вклад в развитие теории функционирования государственных социальных внебюджетных фондов внесла О.А. Ногина, исследовавшая фонды сквозь призму их финансовой деятельности («Контроль за деятельностью государственных внебюджетных фондов», Санкт-Петербург, 1998 г., и «Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования», Москва, 2013 г.).

Отдельные вопросы предмета настоящего исследования поднимались в научных трудах, авторами которых являлись Л.Н. Древаль («Финансово-правовое регулирование внебюджетных фондов в Российской Федерации (пути совершенствования)», Хабаровск, 1999 г.), И.Г Абхазава («Финансово-правовое регулирование деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации: пути совершенствования», Москва, 2005 г.), Д.С. Диденко-Чинтимур («Государственные социальные внебюджетные фонды и их взаимодействие с органами внутренних дел: финансово-правовой аспект», Москва, 2008 г.), Е.К. Широкова («Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации», Воронеж, 2008 г.).

Стремление к качественно иному рассмотрению финансово-правового регулирования государственных фондов, отличному от осуществленного ранее, предопределило структуру настоящей работы, ее логику и авторский подход к решению научной задачи.

Острая нехватка комплексных, системных научных изысканий, посвященных теоретическим и практическим основам финансово-правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, повышает актуальность и важность новаторских самостоятельных теоретических исследований указанных вопросов.

Объект и предмет диссертационного исследования. Объектом исследования выступают финансовые общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности государственных социальных внебюджетных фондов как субъектов финансовых правоотношений и финансового права в целом.

Предмет составляют нормы, закрепляющие финансово-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов, особенности их участия в системе пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования, систему финансового обеспечения их деятельности и прочее; научные концепции и положения, содержащие теоретические основы и сущность деятельности государственных социальных внебюджетных фондов как основных субъектов финансово-правовой политики; материалы практики

их деятельности, а также материалы судебной практики, связанной с деятельностью исследуемых фондов.

**Цель и задачи исследования.** **Целью** настоящей диссертационной работы явилась разработка концептуальных основ финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, углубление научных знаний об их месте в финансовой системе и системе финансового права как отрасли права, отрасли законодательства, отрасли науки и учебной дисциплины, выработка практических рекомендаций и предложений, направленных на повышение эффективности их функционирования.

Цель диссертационного исследования предопределила необходимость решения ряда **задач.**

сформулировать авторский понятийно-категориальный аппарат в аспекте совершенствования финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов;

определить на основе анализа конституционных, финансово-правовых, гражданско-правовых и иных отраслевых норм сущность государственных социальных внебюджетных фондов как элемента финансовой системы государства;

провести историко-правовой анализ развития законодательства, регулирующего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, выделив основные этапы правового регулирования их функционирования;

- уточнить и обосновать место государственных социальных
внебюджетных фондов в системе финансового права;

- раскрыть содержание финансово-правовой политики в области
государственных социальных внебюджетных фондов, проанализировать ее
основные элементы;

- выявить закономерности и тенденции развития законодательства
зарубежных государств в области функционирования государственных
социальных внебюджетных фондов;

- исследовать финансовые правоотношения с участием
государственных социальных внебюджетных фондов и выявить их
особенности;

проанализировать и установить особенности финансово-правового регулирования статуса Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

определить особенности правового регулирования страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды как финансовой основы их функционирования;

- систематизировать принципы деятельности государственных
социальных внебюджетных фондов и раскрыть проблемы их реализации;

- сформулировать основные направления осуществления финансового контроля с участием государственных социальных внебюджетных фондов;

- выявить пробелы современного правового регулирования
деятельности, в том числе финансовой, государственных социальных
внебюджетных фондов;

- выработать научные рекомендации по совершенствованию правового
регулирования отношений в области функционирования государственных
социальных внебюджетных фондов;

- разработать на основании представленной научной концепции проект
модельного правового акта - федерального закона «О государственных
социальных внебюджетных фондах в Российской Федерации».

**Методологическую основу исследования** составил комплекс общенаучных (историко-правовой, системный, сравнительно-правовой, функциональный и т.д.) и частнонаучных (социологический, статистический, правового моделирования и прочие) методов, основывающихся на диалектической теории познания и ориентированных на достижение поставленной цели исследования и решение указанных задач.

Диалектический метод позволил исследовать основы финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов посредством создания единой картины явления с помощью изучения отдельных ее элементов.

Историко-правовой метод использовался при исследовании вопроса становления и развития законодательства, регулирующего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, а также позволил провести анализ имеющихся исследований по заявленной проблематике.

С помощью системного метода определено место государственных социальных внебюджетных фондов в финансовой системе и системе финансового права.

Сравнительно-правовой метод широко применялся при формулировании результатов исследования особенностей правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в зарубежных государствах в целях популяризации заимствования и дальнейшего внедрения в отечественный правовой массив наиболее приемлемых для российской действительности положений и правил.

Методы формальной логики (описание, сравнение, классификация, анализ и синтез) использовались при исследовании большинства вопросов, составляющих предмет настоящей диссертации.

При написании диссертации широко использовался

междисциплинарный подход.

Работа основывается на достижениях общей теории права и отраслевых юридических наук.

**Теоретическая база диссертационного исследования.** Особенности функционирования государственных социальных внебюджетных фондов предопределяют его правовое регулирование нормами разной отраслевой принадлежности: конституционного, гражданского, финансового права, права социального обеспечения. В силу того, что базис публично-правового регулирования в данном случае составляют нормы финансового права, при их реализации необходимо ориентироваться на содержание предмета, методов и принципов финансового права, охватывающих широкий спектр

общественных отношений в области финансов, в том числе и с участием государственных социальных внебюджетных фондов.

Исходя из изложенного, в ходе работы над диссертацией представлялось необходимым изучение трудов дореволюционных ученых в области права: Э.Н. Берендтса, А.Н. Быкова, Н.А. Вигдорчика, А.Г. Гойхбарга, И.Я. Горлова, Г. Еллинека, СИ. Иловайского, П.А. Никольского, Н.И. Тургенева, Г.Ф. Шершеневича, И.И. Янжула, В.Г. Яроцкого и других.

При исследовании теоретических аспектов избранной проблематики
изучению подвергались труды и выводы ученых по общей теории права и
государства: Н.Г. Александрова, С. С. Алексеева, СИ. Архипова,
М.И. Байтина, В.В. Борисова, А.Б. Венгерова, Н.В. Витрука, О.С Иоффе,
В.Б. Исакова, В.Н. Карташова, СФ. Кечекьяна, С.А. Комарова,
В.М. Корельского, Р.З. Лившица, А.Б. Лисюткина, А.В. Малько,

М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Ю.А. Тихомирова, А.В. Мелехина, B.C. Нерсесянца, В.Д. Перевалова, В.М. Реуфа, В.В. Субочева, В.М. Сырых, Ю.А.Тихомирова, Ю.К. Толстого, В.Н. Хропанюка, О.И. Цыбулевской, А.Ф. Черданцева, КВ. Шундикова и других.

Изучение содержания конституционных положений, составляющих основу функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в процессе построения социального государства, потребовало рассмотрения работ в области конституционного права: М.В. Баглая, Н.С Бондаря, С.А. Глотова, В.А. Иваненко, B.C. Иваненко, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, Г.Н Комковой, И.А. Кретовой-Алешиной, М.И. Лепихова, ТА. Матвеевой, А.В. Петровой, М.В. Преснякова, Т.М. Пряхиной, О.А. Снежко, УА. Старшовой, Т.Я. Хабриевой, СМ. Шахрая.

Отдельные вопросы, составляющие предмет исследования, осмыслялись сквозь призму научных достижений ученых в области административного права, что при использовании метода сравнительно-правового анализа способствовало становлению авторских взглядов на вопросы финансово-правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов.

Изучая основы теории административного права в контексте избранной тематики, автор обращался к трудам Д.Н. Бахраха, СЕ. Забарчука, Н.М. Конина, В.М. Манохина, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина и других.

Критическому анализу подверглись труды ученых в области трудового права и права социального обеспечения: А.В. Бабошкина, М.О. Буяновой, Ю.В. Васильева, К.Н. Гусова, Е.В. Соловьевой, Э.Г. Тучковой, Э.Б. Френкеля и других.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых, занимающихся проблемами финансового и бюджетного права, среди которых А.З. Арсланбекова, О.Ю. Бакаева, О.В. Болтинова, Д.В. Винницкий, Л.К. Воронова, О.А. Гейхман, А.В. Глушко, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, В.В. Гриценко, Д.С Диденко-Чинтимур, Л.Н. Древаль, СВ. Журавлева, СВ. Запольский, А.Н. Козырин, Д.Л. Комягин, ТВ. Конюхова, СВ. Косоногова, Ю.А. Крохина, И.И. Кучеров, Н.П. Кучерявенко,

СВ. Мирошник, А.А. Мусаткина, А.А. Нечай, О.А. Ногина, Е.П. Орлюк, Е.Н. Пастушенко, П.С. Пацуркивский, С.Г. Пепеляев, Х.В. Пешкова, Е.Г. Писарева, Е.В. Покачалова, В.В. Попов, М.Б. Разгильдиева, И.В. Рукавишникова, Г.Ф. Ручкина, СВ. Рыбакова, Н.А. Саттарова, М.В. Сенцова (Карасева), Ю.Л. Смирникова, Д.А. Смирнов, Э.Д. Соколова, О.В. Солдатенко, Г.П. Толстопятенко, P.O. Халфина, Л.А. Ханкевич, Н.И. Химичева, А.И. Худяков, РА. Шепенко, Е.К. Широкова, СО. Шохин, Д.М. Щекин, А.А. Ялбулганов и другие.

Особое внимание было уделено научным работам экономического характера, посвященным вопросам функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, которые выполнили: А.И. Акчурина, Е.С Алехина, А.Г. Белоусова, О.В. Врублевская, А.З. Дадашев, Л.А. Дробозина, А.В. Кузнецов, И.Д. Мацкуляк, Т.В. Муравлева, Г.Б. Поляк, М.В. Романовский, А.Г. Черник, И.В. Щердина, СЮ. Янова и другие.

При исследовании зарубежного опыта функционирования государственных социальных внебюджетных фондов использовались труды и публикации иностранных ученых. Среди них: Ж.-Л. Бержель, Ф. Бэкон, П.М. Годме, Alexander Burdumy, Ingrid Katharina Geiger, H. Kelsen, Heinz WeiBe, Gimter RoBbach, Elizabeth A. Martin, Robert East, Jorg W. Althammer, Heinz Lampert, Gerhard Backer, Petra Dobner, Ana Isabel Erdozain, Frevel Dietz, Franz-Xaver Kaufmann, Lothar F. Neumann, Klaus Schaper, Manfred G. Schmidt, Dieter Sienknecht, Georg Vobruba и другие.

**Нормативная база исследования** включает в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации (акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, ведомственные правовые акты), регулирующие деятельность государственных социальных внебюджетных фондов. В работе использованы международные договоры и соглашения, нормативные акты ряда зарубежных государств. Также были использованы нормативные правовые акты, утратившие к настоящему времени юридическую силу, однако вызвавшие научно-исследовательский интерес с позиции сравнительного анализа с действующими нормативными правовыми актами.

**Эмпирической базой диссертационного исследования** послужили статистические данные Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Счетной палаты Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Всероссийского центра изучения общественного мнения, арбитражных судов Российской Федерации, органов прокуратуры отдельных субъектов Российской Федерации и другие данные, отражающие развитие правоприменительной деятельности в аспекте реализации нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных социальных внебюджетных фондов.

**Научная новизна диссертационного исследования.** В диссертации, представляющей собой одно их первых в юридической науке комплексных исследований, осуществленных посредством применения методов научного познания, использования данных научной и учебной литературы, анализа

международных нормативных правовых актов, актов зарубежных государств, соответствующего законодательства и правоприменительной практики, разработаны концептуальные основы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов и сформированы предложения по модернизации и оптимизации финансового и иного смежного законодательства, а также правоприменительной практики по заявленной проблематике.

Исследование финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов с позиции теории финансового права позволило преодолеть пробельность дефинитивного регулирования путем формулирования таких ключевых понятий, как «государственный социальный внебюджетный фонд», «финансово-правовая политика в области государственных социальных внебюджетных фондов», «юридическая ответственность государственных социальных внебюджетных фондов», «финансово-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов», «финансовые правоотношения в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов», «финансовый контроль с участием государственных социальных внебюджетных фондов»; выявить и систематизировать принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов; определить место финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в системе финансового права как отрасли российского права, отрасли законодательства, отрасли науки и учебной дисциплины, а также в системе отечественного законодательства в целом; выявить взаимосвязь финансово-правовых отношений и социально-страховых отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов; охарактеризовать исторические этапы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов с выделением их основных особенностей; установить возможность применения в Российской Федерации положительного опыта финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в зарубежных странах; охарактеризовать особенности финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов; выявить отличительные свойства финансового контроля с участием государственных социальных внебюджетных фондов; раскрыть сущность финансово-правового регулирования института юридической ответственности государственных социальных внебюджетных фондов; сформулировать научно обоснованные предложения по реформированию финансового законодательства, регулирующего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов.

В целях совершенствования государственного правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов разработана концепция федерального закона, закрепляющего их право субъектно сть.

В результате исследования сформулированы теоретические и практические выводы и отличающиеся новизной или содержащие элементы новизны **положения, выносимые на защиту:**

1. Доказано, что финансово-правовое регулирование государственных
социальных внебюджетных фондов представляет собой подотрасль
финансового права - совокупность правовых норм, регулирующих
преимущественно методом властных предписаний общественные отношения
по установлению и взиманию страховых взносов, осуществлению
контрольных мероприятий, а также привлечению к ответственности в рамках
образования, распределения и использования аккумулированных
государственными внебюджетными фондами средств в целях решения
поставленных перед государством задач социальной защиты населения и
динамичного развития общества.

2. Разработан авторский понятийно-категориальный аппарат,
позволяющий уяснить особенности финансово-правового регулирования
деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Государственные социальные внебюджетные фонды предложено определять как некоммерческие организации, осуществляющие основанную на Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актах публичную финансовую деятельность в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования.

Финансовые правоотношения в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов представляют собой урегулированные нормами финансового права, охраняемые принудительной силой государства организационные общественные отношения имущественного характера, возникающие в процессе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, характеризующиеся наличием субъективных прав и юридических обязанностей у их участников, находящихся в отношениях власти-подчинения друг к другу.

Финансовый контроль с участием государственных социальных внебюджетных фондов в широком смысле - это основанная на принципах законности и целесообразности, урегулированная нормами финансового права совокупность действий уполномоченных органов, имеющих целью проверку соблюдения подконтрольными субъектами установленного порядка реализации отдельных направлений их финансовой деятельности, а также ее экономическую обоснованность и эффективность в соответствии с целями деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, их задачами и функциями, определенными государством.

Юридическая ответственность государственных социальных внебюджетных фондов - это комплексный правовой институт, представляющий собой систему разновидовых мер государственного принуждения, в том числе финансово-правовых, применяемых в предусмотренной нормами разной правоотраслевой принадлежности процессуальной форме в целях создания условий, вынуждающих государственные социальные внебюджетные фонды, органы их управления и должностных лиц претерпевать негативные последствия материального, организационного, личного характера как следствие нарушения ими норм действующего законодательства.

3. Обоснована необходимость законодательного закрепления
первоочередной роли государственных социальных внебюджетных фондов в

реализации мероприятий по дальнейшему становлению «социальности» в Российской Федерации посредством наложения в соответствующем нормативном правовом акте на них обязанности по управлению процессами реализации социальной и финансово-правовой политики государства.

1. Сформулирован вывод о недостаточности закрепления в Конституции Российской Федерации финансово-правовых особенностей функционирования Российской Федерации как социального государства, что сказывается на дальнейшем отраслевом регулировании. Между тем действующие конституционные основы функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, предполагающие наличие совокупности государственных законодательно закрепленных финансовых гарантий, во-первых, создают возможность соблюдения и защиты прав человека и гражданина в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования, во-вторых, определяют условия и рамки такого функционирования с учетом исторических, территориальных, национальных и прочих особенностей.
2. Предложена авторская временная периодизация финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (их предшественников) с указанием преимуществ и недостатков каждого из этапов.

1-й этап (с древних времен до 1917г.) характеризуется низкой степенью заинтересованности государства в социальном обеспечении народонаселения, что отразилось на бессистемном характере законодательства, регулирующего в том числе деятельность государственных социальных внебюджетных фондов.

На 2-м этапе (с 1917 по 1990 г.) произошло законодательно оформленное деление обеспечения на пенсионное и социальное, без выделения медицинского. Существенно расширился список субъектов, подпадающих под систему государственной социальной защиты.

3-й этап (с 1990 г. по настоящее время), разделенный на несколько подэтапов, отражает становление современной системы законодательного регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

6. Обоснована необходимость рассмотрения государственных
социальных внебюджетных фондов в качестве самостоятельного звена
(института) финансовой системы Российской Федерации, несмотря на
отсутствие законодательного закрепления и наличие отдельных
противоположных научных позиций.

7. Аргументирована необходимость выведения бюджетов
государственных социальных внебюджетных фондов за рамки бюджетной
системы Российской Федерации, что обусловило целесообразность внесения
изменений в действующее бюджетное законодательство Российской
Федерации.

Из абз. 4 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе» исключить слова «и бюджетов государственных внебюджетных фондов».

Дополнить ст. 6 Бюджетного кодекса РФ абзацем 5 следующего

содержания: «Система государственных внебюджетных фондов Российской Федерации - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, функционирующая в рамках решения социальных задач, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность фондов, формируемых за счет средств целевого назначения и не входящих в бюджетную систему: Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования».

Бюджетный кодекс РФ дополнить ст. 10.1 «Структура системы государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

К бюджетам системы государственных внебюджетных фондов Российской Федерации относятся:

бюджеты Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования».

Внести изменения в ст. 10 Бюджетного кодекса РФ «Структура бюджетной системы Российской Федерации»:

из абз. 2 исключить слова «и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации»;

из абз. 3 исключить слова «и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов».

8. Особенность современного этапа государственного регулирования
состоит в повышенном внимании к базовым принципам деятельности
государственных социальных внебюджетных фондов, основывающимся как
на принципах финансового права, так и принципах социального обеспечения
в широком смысле, которое является перспективным направлением развития
российской социально-экономической политики. При этом принципы
указанной деятельности в отдельных случаях вступают или могут вступать в
конфликт с интересами рыночной экономики, приводя к повышению
политизации вопроса о выборе реальной модели функционирования фондов.

Исходя из предложенной в настоящем диссертационном исследовании системы принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, сформулирован общий вывод о том, что оптимальной деятельность фондов будет тогда, когда на основании принципа социальной справедливости при строгом соблюдении законности будет поддерживаться баланс интересов личности, общества и государства, несущего ответственность за исполнение возложенных на него обязанностей по социальному обеспечению и защите, существующий за счет планомерной деятельности фондов, базирующейся на научных достижениях разной направленности, с учетом требований доступности и открытости.

9. Исследование одного из базовых принципов функционирования
государственных социальных внебюджетных фондов - соотношения частных
и публичных интересов - позволило сделать вывод о том, что искомый
баланс приближается к оптимальному, так как социальная защита фондами

отдельной личности не противоречит их деятельности по аккумулированию страховых взносов. Социально-экономическая и политическая деятельность государства в указанной сфере включает в себя комплекс мероприятий, поэтапное проведение которых делает их равновеликими ценностями, баланс которых достигается осуществлением грамотной социально-правовой и финансово-правовой политики, в том числе в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов.

Для дальнейшей оптимизации указанного баланса требуется проведение ряда мероприятий:

- законодательное закрепление принципа баланса частных и
публичных интересов в рассматриваемой сфере с определением механизма
его реализации;

- закрепление дефиниций «публичный интерес», «частный интерес» в
области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Публичный интерес в области финансовой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов представляет собой общественные нужды, поддерживаемые государством в целях удовлетворения потребностей всего населения (без учета индивидуальных особенностей конкретного лица) в социальной защите.

При этом частный интерес предопределяется объективно сформированной потребностью отдельного лица, малой группы лиц, объединенных по определенному признаку (например, пенсионеры, лица с ограниченными возможностями и т.д.), в социальной защите со стороны государства;

- ориентирование подобного баланса на результат, заключающийся в
реализации основных признанных принципов финансового права, а именно
принципа приоритета публичных интересов и принципа социальной
направленности норм.

1. Обосновано, что финансовые отношения в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов необходимо отграничивать от отношений, регулируемых совокупностью норм, составляющих право социального обеспечения, так называемых социально-страховых отношений, исходя из их предмета, объекта и метода правового регулирования.
2. Аргументирована необходимость разграничения понятий «финансово-правовая политика в области государственных социальных внебюджетных фондов» и «финансовая политика в области государственных социальных внебюджетных фондов». При этом под финансово-правовой политикой в области государственных социальных внебюджетных фондов предлагается понимать основанную на нормах Конституции Российской Федерации разновидность управленческой деятельности в области финансов, целенаправленную совокупность осуществляемых государством мероприятий по формированию эффективных финансово-правовых основ, регулирующих деятельность указанных фондов как основного элемента финансовой системы Российской Федерации.

12. С учетом целей проведения финансово-правовой политики в
области государственных социальных внебюджетных фондов определен ее

элементный состав, включающий в себя предмет, цели, задачи, субъекты и объекты, принципы и функции. Цели рассматриваемой политики предлагается дифференцировать на:

удовлетворение потребностей населения в области пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования;

реализацию конституционных прав граждан в области пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования;

стимулирование и оптимизацию солидарного участия граждан и государства в системе пенсионного, социального и медицинского страхования;

усиление контрольно-надзорных, прежде всего финансовых, мер в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов за деятельностью всех субъектов правоотношений в рассматриваемой области;

- совершенствование финансового, бюджетного, налогового
законодательства в рассматриваемой области.

13. В качестве базовых определены следующие функции финансово-
правовой политики в области функционирования государственных
социальных внебюджетных фондов:

- управленческая, реализуемая посредством формирования
нормативно-правовых основ деятельности государственных социальных
внебюджетных фондов как базиса управления процессами пенсионного,
социального, медицинского обеспечения и страхования;

инновационная, заключающаяся в «перспективном» характере проведения мероприятий финансово-правовой политики;

балансирующая, предназначенная для преодоления дисбаланса частных и публичных интересов;

- информационная, состоящая в популяризации и всеобъемлющем
оповещении о вопросах деятельности государственных социальных
внебюджетных фондов.

14. Представлена структура финансово-правового статуса
государственных социальных внебюджетных фондов, состоящая из
нескольких блоков:

- целевой, содержащий цели и задачи деятельности государственных
социальных внебюджетных фондов;

- функциональный, определяющий роль, выполняемую
государственными социальными внебюджетными фондами в области
социального обеспечения и страхования на основании финансово-правовых
норм и правил;

- содержательный, аккумулирующий в себе права и обязанности
государственных социальных внебюджетных фондов;

гарантийный, включающий в себя закрепленные финансовым правом определенные условия и обязательные признаки деятельности государственных социальных внебюджетных фондов;

санкционный, включающий в себя особенности финансово-правового и иного отраслевого регулирования применения мер принуждения и

привлечения к ответственности государственных социальных внебюджетных фондов.

15. Разработана авторская классификация функций государственных
социальных внебюджетных фондов:

аккумуляционная, заключающаяся в собирании в обязательном порядке страховых взносов, размер которых определен государством и зависит от потребностей в пенсионном, социальном и медицинском обеспечении и защите;

сберегательная и накопительная, сущность которых состоит в законодательно закрепленной возможности сохранения и дальнейшего инвестирования ранее аккумулированных страховых взносов;

- обеспечительная, предполагающая уплату государственными
социальными внебюджетными фондами в определенных законом случаях
денежных средств в рамках системы обязательного государственного
страхования и обеспечения;

информационно-превентивная, реализующаяся путем проведения профилактических мероприятий, целью которых являются повышение информированности граждан в области социального страхования и обеспечения, снижение страховых рисков, популяризация добровольного социального страхования и т.п.;

контрольная, заключающаяся в исполнении государственными социальными внебюджетными фондами полномочий по контролю за уплатой страховых взносов.

16. Страховые взносы представлены как материальная гарантия
функционирования государственных социальных внебюджетных фондов;
положения действующего Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ
«О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд
социального страхования Российской Федерации и Федеральный фонд
обязательного медицинского страхования» составляют сущность правовой
гарантии; комплекс мероприятий по их установлению и взиманию -
процессуальная гарантия.

Выявлены особенности правовой природы страховых взносов, уплачиваемых в государственные социальные внебюджетные фонды. Анализ основных признаков данного платежа указывает на самостоятельное, присущее исключительно страховым взносам раскрытие признаков его возмездности и публичности.

1. Обоснована дуалистическая роль государственных социальных внебюджетных фондов в системе отношений финансового контроля: указанные фонды являются контролирующими субъектами и в то же время объектами контроля со стороны контрольно-счетных органов Российской Федерации.
2. Сформулирован вывод о возможности заимствования отдельных положений зарубежного законодательного регулирования основ социального обеспечения и страхования в широком смысле и функционирования государственных социальных фондов. В частности, в целях ухода от модели «государственного патернализма», оптимизации системы социального обеспечения и формирования взаимной социальной ответственности

государства и личности обоснована возможность возложения обязанности по уплате страховых взносов на работодателя и работника.

Предложено изменить целеполагание отдельных социальных выплат с финансового обеспечения отдельных категорий граждан на их стимулирование к восстановлению собственной финансовой самостоятельности.

1. Обосновано, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации (раздел IX «Государственный (муниципальный) финансовый контроль») в ст. 265 необходимо закрепить понятие государственного финансового контроля и понятие аудита, а также указать на их соотношение как «целое» и «часть». Необходимость подобного законодательного реформирования обусловлена неточностями применения данных понятий в подзаконных нормативных актах, закрепляющих стандарты и процедуры аудита эффективности, а также различные виды государственного финансового контроля.
2. Сделан вывод, что система финансово-правовой ответственности государственных социальных внебюджетных фондов детерминируется системой правоотношений, в которых они участвуют как обязанные субъекты, и включает в себя налогово-правовую ответственность и бюджетные меры принуждения.

21. Разработана Концепция проекта федерального закона «О
государственных социальных внебюджетных фондах в Российской
Федерации», представлена структура закона, включающая в себя цели его
принятия, сферу регулирования, принципы деятельности государственных
социальных внебюджетных фондов, основы финансово-правовой и
социально-правовой политики относительно рассматриваемых фондов, их
правовой статус, финансовые гарантии деятельности, особенности
контрольных отношений и заключительные положения.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Разработанные автором концептуальные положения имеют своей целью развитие науки финансового права и могут быть оценены как научное достижение, вследствие чего могут стать базисом для дальнейших исследовательских поисков, практической деятельности в области финансово-правового регулирования государственных социальных внебюджетных фондов в рамках построения правового государства, защищающего социальные ценности.

Теоретические выводы и практические рекомендации, содержащиеся в настоящем диссертационном исследовании, могут быть использованы:

в научно-исследовательской работе при анализе актуальных проблем финансово-правового и иного отраслевого регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов;

в процессе преподавания финансового, бюджетного права, а также иных отраслевых дисциплин;

- на курсах повышения квалификации специалистов в области
социального обеспечения и страхования;

- при написании учебников, учебных и учебно-методических пособий
для студентов и преподавателей, а также при разработке рекомендаций для

правоприменителей основ законодательства, регулирующего пенсионное, социальное и медицинское обеспечение и страхование;

при совершенствовании правотворческой деятельности органов государственной власти (Министерство финансов Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации и иных);

в процессе повышения эффективности правоприменительной деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Практическое значение настоящего исследования обусловлено, в первую очередь, его общей ориентированностью на совершенствование финансово-правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, а также практикой его реализации. Авторские предложения по реформированию финансового законодательства, регулирующего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, могут быть полезными при разработке и обсуждении проектов законодательных актов, направленных на совершенствование финансового и бюджетного законодательства.

**Обоснованность и достоверность результатов диссертационной работы** обусловлены актуальностью; методологией; сформулированной целью и поставленными задачами; точно определенными объектом и предметом исследования; широким спектром использованных библиографических источников; эмпирической базой. Основные значимые положения системы финансово-правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов исследованы и критически оценены с позиции их соответствия положениям правовой теории, законодательства и правоприменительной практики.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные научные результаты диссертационного исследования опубликованы в монографиях, других научных работах, включая статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации, в материалах международных и всероссийских научно-практических конференций и круглых столов, в учебно-методических пособиях.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались:

при чтении лекций и проведении практических занятий по курсу «Финансовое право» в ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;

при проведении занятий со слушателями, организованных учебно-методическим отделом прокуратуры Саратовской области -межрегиональным Центром профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих;

при подготовке учебно-методических пособий по указанному курсу.

Сформулированные предложения и выводы, содержащиеся в исследовании, изложены в докладах и выступлениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях, а также круглых столах различного уровня (всего на 52 научных мероприятиях): «Современная юридическая наука и правоприменение» (Саратов, 2010); «Финансовое право в XXI веке: достижения и перспективы» (Киев, 2011); «Институциональные проблемы современного финансового права» (Саратов, 2011); «Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права» (Москва, 2011); «Правовая политика и модернизация государственности» (Пятигорск, 2012); «Инновационное развитие правовой среды» (Москва, 2013); «Кутафинские чтения» «Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы» (Москва, 2013); «Кутафинские чтения» «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» (Москва, 2014); «Традиции и новации в системе современного российского права» (Москва, 2014); «Законные интересы субъектов налоговых правоотношений: проблемы нормативно-правового обеспечения» (Саратов, 2014); «Кутафинские чтения» «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Москва, 2014); «Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения Пискотина М.И.)» (Москва, 2014); «Публичные финансы в XXI веке» (Москва, 2014); «Правовая политика: приоритеты и формы реализации» (Ставрополь, 2014); «Безопасность личности, общества, государства: экономико-правовое измерение» (Саратов, 2015); «Проблемы развития российской правовой системы» (Сочи, 2015); «Бюджетное законодательство Российской Федерации: теоретические и практические проблемы совершенствования» (Саратов, 2015) и другие.

Предложения по реформированию законодательства в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов были направлены в комитет Государственной Думы по бюджету и налогам, Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов, а также подтверждены актом внедрения результатов диссертационного исследования Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Федерального Собрания Российской Федерации.

Отдельные положения диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность государственных учреждений - Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Саратовской области, Саратовское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации, Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Саратовской области.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух разделов, включающих шесть глав, объединяющих шестнадцать параграфов и четыре подпараграфа, заключения, библиографического списка использованных источников, приложений.

## Роль государственных социальных внебюджетных фондов в построении социального и правового государства

Научная новизна диссертационного исследования. В диссертации, представляющей собой одно их первых в юридической науке комплексных исследований, осуществленное посредством применения методов научного познания, использования данных научной и учебной литературы, анализа международных нормативных правовых актов, актов зарубежных государств, соответствующего законодательства и правоприменительной практики, разработаны концептуальные основы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов и сформированы предложения по модернизации и оптимизации финансового и иного смежного законодательства, а также правоприменительной практики по заявленной проблематике.

Исследование финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов с позиции теории финансового права позволило преодолеть пробельность дефинитивного регулирования путем формулирования таких ключевых понятий, как «государственный социальный внебюджетный фонд», «финансово-правовая политика в области государственных социальных внебюджетных фондов», «юридическая ответственность государственных социальных внебюджетных фондов», «финансово-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов», «финансовые правоотношения в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов», «финансовый контроль с участием государственных социальных внебюджетных фондов»; выявить и систематизировать принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов; определить место финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в системе финансового права как отрасли российского права, отрасли законодательства, отрасли науки и учебной дисциплины, а также в системе отечественного законодательства в целом; выявить взаимосвязь финансово-правовых отношений и социально-страховых отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов; охарактеризовать исторические этапы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов с выделением их основных особенностей; установить возможность применения в Российской Федерации положительного опыта финансово-правового регулирования государственных социальных внебюджетных фондов в зарубежных странах; охарактеризовать особенности финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов; выявить отличительные свойства финансового контроля с участием государственных социальных внебюджетных фондов; раскрыть сущность финансово-правового регулирования института юридической ответственности государственных социальных внебюджетных фондов; сформулировать научно обоснованные предложения по реформированию финансового законодательства, регулирующего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов.

В целях совершенствования государственного правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов разработана концепция федерального закона, закрепляющего их правосубъектность.

В результате исследования сформулированы теоретические и практические выводы и отличающиеся новизной или содержащие элементы новизны положения, выносимые на защиту:

1. Доказано, что финансово-правовое регулирование государственных социальных внебюджетных фондов представляет собой подотрасль финансового права – совокупность правовых норм, регулирующих преимущественно методом властных предписаний общественные отношения по установлению и взиманию страховых взносов, осуществлению контрольных мероприятий, а также привлечению к ответственности в рамках образования, распределения и использования аккумулированных государственными внебюджетными фондами средств в целях решения поставленных перед государством задач социальной защиты населения и динамичного развития общества.

2. Разработан авторский понятийно-категориальный аппарат, позволяющий уяснить особенности финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Государственные социальные внебюджетные фонды предложено определять как некоммерческие организации, осуществляющие основанную на Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актах публичную финансовую деятельность в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования.

Финансовые правоотношения в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов представляют собой урегулированные нормами финансового права, охраняемые принудительной силой государства организационные общественные отношения имущественного характера, возникающие в процессе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, характеризующиеся наличием субъективных прав и юридических обязанностей у их участников, находящихся в отношениях власти-подчинения друг к другу.

Финансовый контроль с участием государственных социальных внебюджетных фондов в широком смысле – это основанная на принципах законности и целесообразности, урегулированная нормами финансового права совокупность действий уполномоченных органов, имеющих целью проверку соблюдения подконтрольными субъектами установленного порядка реализации отдельных направлений их финансовой деятельности, а также ее экономическую обоснованность и эффективность в соответствии с целями деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, их задачами и функциями, определенными государством.

## Генезис основ правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов

Управление системой социального обеспечения в широком смысле, начиная с 1988 г., осуществляло Министерство социального обеспечения (DSS), которое несло ответственность за распределение пособий по социальному обеспечению.

Однако в начале 90-х гг. велась политика «перемещения» обязанностей Министерства на учреждения, главы которых были приняты на руководящие должности не из государственной службы, хотя остальные службы Министерства социального обеспечения продолжали работать как обычные государственные службы. Цель создания этих полуавтономных учреждений состояла в том, чтобы отделить политические функции государственных органов от оперативных функций. Учреждения вступали в соглашение с органами центрального государственного управления относительно управления социальными программами, такими как система льгот, которыми прежде руководили органы центральной власти, продолжающие отвечать за политические решения. Задача вновь создаваемых учреждений заключалась в более эффективном, чем прежде, управлении социальными программами. В результате было создано шесть учреждений для выполнения функций исполнительной власти, например:

Агентство по выплатам социальных пособий (The Benefits Agency) – одно из самых крупных учреждений, созданное в 1991 г. Агентство занимается выплатами большинства пособий по социальному обеспечению и осуществляет свою деятельность посредством созданных по всей стране районных отделений, которые несут ответственность за ряд территориальных органов. Каждое отделение делится на участки, ответственные за выплаты пособий, взносы или за рассмотрение дел о мошенничестве. Должностное лицо исполнительной власти заведует участком, под его руководством находятся сотрудники с административными функциями (из числа которых до 1999 г. назначались арбитражные судьи) и помощники по административным вопросам. Некоторые функции Агентства по выплатам социальных пособий взяли на себя центральные ведомства, включая Пенсионный фонд, Директорат по выплате пособий иммигрантам, Центр выплат пособий на ребенка, находящиеся в городе Ньюкасл-апон-Тайн; – Фонд социального страхования (The Contributions Agency) также находится в городе Ньюкасл-апон-Тайн и отвечает за государственную систему страхования. Филиалы Фонда социального страхования открыты по всей стране. С апреля 1999 г. агентство состоит под руководством Государственной налоговой службы и является частью политики по упорядочиванию сборов подоходных налогов и взносов в Фонд социального страхования. Помимо Агентства, занимающегося выплатами пособия на переезд к новому месту жительства (The Resettlement Agency), Военного пенсионного фонда (War Pensions Agency), Справочной службы (Information Services Technology Agency) существуют также Служба по назначению и выплате детского пособия (Child Support Agency), Служба по труду и занятости населения (Employment Service), имеющая обязанности, схожие с Министерством образования и трудоустройства. Консультанты по вопросам трудоустройства располагаются в центрах занятости по всей стране. Введение в 1996 г. пособия на период поиска работы повлекло за собой переезд служащих из Агентства по выплатам социальных пособий в центры занятости населения с целью регулирования выплат социальных пособий совместно со Службой по труду и занятости населения.

В феврале 1996 г. произошли дальнейшие изменения в системе выплат социальных пособий. Принятая Программа изменения органов социального обеспечения должна была сократить расходы на содержание всех государственных учреждений социального обеспечения. Основной целью Агентства по выплате социальных пособий стала экономия 750 млн фунтов (или четверти административных расходов агентства) в трехлетний срок. Данную цель планировалась достигнуть посредством негосударственных социальных учреждений, которые должны были исполнять определенные функции, выполняемые впоследствии шестью учреждениями.

Проект, поддерживающий негосударственные социальные учреждения, получил свое продолжение. Таким образом, владение и управление офисами Агентства по выплате социальных пособий было передано как часть Имущественного проекта Министерству социального обеспечения (известного как PSRIME – Private Sector Resorce Initiative for Management of the Estate – Инициатива Частных Источников в Управлении Недвижимым Имуществом), ЗАО «Управление имуществом компании» (Partnership Property Management Ltd) – частному консорциуму, включавшему инвестиционный банк Goldman Sachs International. Фонд социального страхования передал обязанности по ведению учета взносов частной компании, в то время как Медицинская служба агентства по выплате социальных пособий (BAMS), ответственная за предоставление права на специальное медицинское обслуживание при всестороннем обследовании состояния здоровья заявителя, также была переведена в негосударственный сектор.

Причиной реформ стали попытки государства модернизировать систему социального обеспечения, сделав ее более простой, упорядоченной и эффективной. Великобритания стремилась изменить способы предоставления социальных услуг, пытаясь создать более эффективную систему социального обеспечения, более доступную к пониманию населением, которая будет упорядочена и открыта для дальнейших преобразований.

Следовательно, позиция Великобритании по вопросу социального обеспечения строилась на основании принципа открытости и доступности соответствующих органов управления, что в настоящее время видится одной из основных проблем современной России.

## Проблемы реализации финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов

Например, в древнеегипетских мифах справедливость олицетворяли божества. В.С. Нерсесянц писал, что «в одних мифах бог Осирис представлял владыку справедливости, в других – его сын Гор, по третьей версии … богиня Маат (Ма-ат). Согласно божественной справедливости (ма-ат) все люди равны по природе и наделены богами равными правами; нарушение такого равенства в человеческих отношениях будет являться нарушением божественных законов людьми. Божественно освященные устои официального порядка поддерживались страхом перед наказанием – при жизни или обязательно после смерти – за те или иные грехи»1.

История научной мысли, имеющей своим предметом справедливость, получила начало с работ древних времен и развивалась в период творчества Ф. Бэкона и Г. Кельзена2. Необходимо отметить, что и в настоящее время понятие «справедливость», принцип социальной справедливости отличает зависимость от субъекта восприятия, невозможность объективной оценки данной категории. С помощью универсальной апперцепции субъект определяет смысловое содержание справедливости и оценивает ее уровень в определенном обществе.

«Справедливость, – по мнению видного теоретика финансового права начала ХХ в. С.И. Иловайского, – в обширном смысле, содержит в себе все религиозные, нравственные и правовые требования, причем наибольшей субъективностью отличаются религиозные и нравственные воздействия» 1 . Действительно, являясь принципом права, социальная справедливость должна аккумулировать в себе исполнение всех требований, предъявляемых обществом и каждым из его членов. Следовательно, финансово-правовое регулирование деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в рамках реализации принципа социальной справедливости должно содержать и учитывать интересы всех лиц, на которых деятельность фондов распространяется.

В философских трудах справедливостью считается возможность самоопределения (свобода), равенство, механизм установления социальных стандартов, механизм распределения социальных благ, система ценностей2, принцип наивысшей свободы, равенство возможностей и принцип дифференциации3.

Н.Н. Алексеев определяет справедливость как некоторый порядок отношений, в котором каждому члену принадлежит свое место и каждому причитается то, что ему принадлежит. Ведущая идея справедливости состоит в том иерархическом порядке, в котором стоят по отношению друг к другу ценности, – мысль о постепенном их достоинстве, о возрастающих и убывающих степенях их совершенства. Правильное соотношение этих степеней и есть отношение справедливое4.

Следует согласиться с позицией В.Е. Давидовича о невозможности определения справедливости в количественном эквиваленте. С точки зрения ученого, суть справедливости заключается в необходимости ее кристаллизации в общественном сознании для того, чтобы построить меру человеческих поступков. Справедливость наравне с идеалом может быть представлена как высшая ценность и рассматриваться как один из идеалов. Справедливость живет в массовом сознании и проявляется как некий эталон, с которым люди сверяют свои поступки1. Наиболее точную и всеобъемлющую трактовку современного понятия справедливости дал А.И. Сотов: «Трудно найти другое такое понятие, к которому законодатели столь часто прибегали на словах и которое так часто оказывалось ущемленным на практике, как справедливость. Пожалуй, справедливость можно назвать «синей птицей» юриспруденции: она так же желанна и так же неуловима. Справедливость давно уже признана основным принципом законодательства, но вряд ли сейчас можно найти страну, где могут, не кривя душой, признать, что у них этот принцип нигде не остается затушеванным»2.

Неоценим вклад Ю.Н. Старилова в разработку понятия справедливости с правовых позиций. Давая сразу несколько ее определений, ученый пишет: «Справедливость – сущность правовой политики в любой сфере государственно-правового строительства, в деле обеспечения прав и свобод человека и гражданина, рассмотрения различного вида правовых споров как судами, органами административной юрисдикции, так и иными субъектами, уполномоченными рассматривать возникающие правовые конфликтные ситуации. Справедливость – один из основных критериев разрешения правовых споров различных видов. Справедливость – идеал для правоприменителя; одновременно она является и гарантом сформировавшегося в современном правовом государстве стандарта государственной деятельности»1.

Примечательно, что некоторые ученые понимают справедливость шире, чем просто принцип права. Например Е.М. Орач утверждал, что «рассматривать справедливость как принцип права – значит сузить сферу его действия» 2 . Действительно, изначально ошибочно ограничивать справедливость рамками принципиальной установки, ведь она может заключать в себе не только базу, но и ориентир, цель развития права. Более того, справедливость может выходить за рамки правового поля и существовать в оболочке морали либо иных социальных норм при условии непротиворечия праву.

Учитывая представленные позиции, необходимо констатировать невозможность нахождения определенных критериев, позволяющих дать точный ответ на вопрос о реализации принципа справедливости, поскольку, являясь философским понятием, морально-нравственной категорией, сущность самой справедливости преломляется в контексте субъекта, ее оценивающего, и объекта, относительно которого такая оценка осуществляется.

## Страховые взносы как объект финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов

Следует отметить, что неуплата налогов и страховых взносов обеспечивается принудительной силой государства. Ответственность за их неуплату установлена соответствующими нормативными правовыми актами.

Вопросы уплаты страховых взносов урегулированы Законом № 212-ФЗ, который вступил в силу 1 января 2010 г.

Плательщиками страховых взносов признаются организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, при условии, что они производят выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, а также индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и иные лица, занимающиеся в установленном законодательством Российской Федерации порядке частной практикой.

В некоторых случаях может сложиться ситуация, при которой лицо будет как плательщиком страховых взносов, так и лицом, за которое эти взносы уплачиваются, например член крестьянского (фермерского) хозяйства, являющийся индивидуальным предпринимателем.

В соответствии с Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 58/13 2 ситуация разрешается следующим образом. Поскольку член крестьянского (фермерского) хозяйства, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, сам является плательщиком страховых взносов, а плательщиком страховых взносов за него как за члена крестьянского (фермерского) хозяйства, то есть как за застрахованное лицо, является глава крестьянского (фермерского) хозяйства, уплата членом крестьянского (фермерского) хозяйства страховых взносов за себя как за индивидуального предпринимателя не является основанием для освобождения главы крестьянского (фермерского) хозяйства от уплаты страховых взносов за члена крестьянского (фермерского) хозяйства.

При этом не возникает двойного обложения страховыми взносами, поскольку уплата страховых взносов в размере, определяемом исходя из стоимости страхового года, главой крестьянского (фермерского) хозяйства за члена такого хозяйства и этим же членом крестьянского (фермерского) хозяйства как индивидуальным предпринимателем осуществляется из различных источников.

Аналогичная позиция отражена в Постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24 сентября 2013 г. по делу № А63-15989/20121, определяющего, что глава крестьянского (фермерского) хозяйства, являющийся его единственным членом, обязан уплачивать страховые взносы на обязательное пенсионное страхование как юридическое лицо и как индивидуальный предприниматель. Суд исходил из того, что глава хозяйства и само хозяйство являются самостоятельными страхователями, на хозяйство как на юридическое лицо не может быть возложена обязанность по уплате страховых взносов за индивидуального предпринимателя.

Как показывает статистика, представленная арбитражными судебными органами, наблюдается тенденция роста количества дел, связанных с взысканием обязательных платежей во внебюджетные фонды, в первую очередь в Пенсионный фонд РФ. Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2009 г. 2 содержит следующую информацию: в 2009 г. рост числа дел, рассмотренных арбитражными судами в порядке административного производства, связан прежде всего с увеличением числа дел о взыскании с организаций и граждан

В аналогичной аналитической записке по результатам 2010 г. 1 была отмечена тенденции к уменьшению числа дел, рассмотренных арбитражными судами в порядке административного производства, что связано с сокращением в истекшем году количества дел о взыскании с организаций и граждан обязательных платежей и финансовых санкций, если не предусмотрен иной порядок их взыскания, а именно дел по заявлениям органов Пенсионного фонда РФ. По сравнению с 2009 г. число названных дел уменьшилось в 3,7 раза: в 2009 г. рассмотрено 321 814 дел, в 2010 г. – 86 270 дел. Согласно судебной статистике их доля от общего числа рассмотренных дел, возникающих из административных правоотношений, составила в 2010 г. 25,3%, в 2009 г. – 56,6%. В период 2010–2013 гг. арбитражными судами и судами общей юрисдикции было удовлетворено свыше 989 тыс. исков, направляемых территориальными органами Пенсионного фонда РФ, на сумму 22,6 млрд руб. Однако, несмотря на эффективную работу органов Пенсионного фонда РФ по взысканию задолженности по страховым взносам, общая сумма недоимки на 1 января 2014 г. оставалась достаточно высокой – 150 млрд руб