

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

БИТ-ШАБО Инесса Витальевна

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Научный консультант:

доктор юридических наук,

профессор

Покачалова Елена Вячеславовна

Саратов – 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
РАЗДЕЛ 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.....	
1.1. Понятие фонда в финансовом праве и отраслевом законодательстве	35
1.2. Конституционно-правовые основы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.....	54
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.....	
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
РАЗДЕЛ 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.....	455
Приложение 1	537
Приложение 2	542

Введение

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»¹. 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,

¹ Российская газета. 2013. 13 декабря.

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 фондам¹, основными целями деятельности которых признаются реализация конституционно закрепленных задач в рамках системы социальной защиты и управление их финансовым обеспечением.

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

¹ 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».

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.¹

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 текстах правовых доктрин, 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

¹ 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).

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 социальных государственных 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.

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 и, 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 обуславливается 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 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 решения 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 знаний 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 социальных государственных 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 работы 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 определяют 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, регулирующего 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, С.И. 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, С.И. Архипова, М.И. Байтина, В.В. Борисова, А.Б. Венгерова, Н.В. Витрука, О.С. Иоффе, В.Б. Исакова, В.Н. Карташова, С.Ф. 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, В.С. Нерсисянца, 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, К.В. 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, В.С. Иваненко, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, Г.Н. Комковой, И.А. Кретовой-Алешиной, М.И. Лепихова, Т.А. Матвеевой, А.В. Петровой, М.В. Преснякова, Т.М. Пряхиной, О.А. Снежко, У.А. Старшовой, Т.Я. Хабриевой, С.М. Шахрая).

Отдельные вопросы, составляющие предмет исследования, осмысливались 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, С.Е. Забарчука, Н.М. Коница, 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, С.В. Журавлева, С.В. Запольский, А.Н. Козырин, Д.Л. Комягин, Т.В. Конюхова, С.В. Косоногова, Ю.А. Крохина, И.И. Кучеров, Н.П. Кучерявенко, С.В. Мирошник, А.А. Мусаткина, А.А. Нечай, О.А. Ногина, Е.П. Орлюк, Е.Н. Пастушенко, П.С. Пацуркинский, С.Г. Пепеляев, Х.В. Пешкова, Е.Г. Писарева, Е.В. Покачалова, В.В. Попов, М.Б. Разгильдиева, И.В. Рукавишников, Г.Ф. Ручкина, С.В. Рыбакова, Н.А. Саттарова, М.В. Сенцова (Карасева), Ю.Л. Смирникова, Д.А. Смирнов, Э.Д. Соколова, О.В. Солдатенко, Г.П. Толстопятенко, Р.О. Халфина, Л.А. Ханкевич, Н.И. Химичева, А.И. Худяков, Р.А. Шепенко, Е.К. Широкова, С.О. Шохина, 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, С.Ю. 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, Н. Kelsen, Heinz Weiße, Günter Roßbach, Elizabeth A. Martin, Robert East, Jörg W. Althammer, Heinz Lampert, Gerhard Bäcker, 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 из 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.

Юридическая ответственность государственных социальных внебюджетных фондов – это комплексный правовой институт, представляющий собой систему разновидных 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.

4. 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.

5. 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 1917 г.) 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, попадающих 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 вступить 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 деятельностью 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.

10. 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.

11. 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, включающая в себя несколько 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 в сохранении и дальнейшем инвестировании ранее собранных сумм 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, реализуемая 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. Сделан вывод, что система финансово-правовой ответственности государственных социальных внебюджетных фондов детерминруется 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», 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.

**РАЗДЕЛ I. Теоретические основы и принципы деятельности
государственных социальных внебюджетных фондов
(финансово-правовые аспекты)**

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

**1.1. Понятие фонда в финансовом праве
и отраслевом законодательстве**

Логика исследования предполагает изучение понятия «фонд» посредством его всестороннего анализа, исходя из двух основных аспектов – материального и организационного. Фонд, действительно, являет собой пример юридического омонима, то есть обозначающего различные явления термина¹.

Понятие «фонд» (от лат. fundus – основание) имеет несколько значений, среди которых можно выделить следующие:

- 1) запас, накопление денежных средств, денежный капитал;
- 2) денежные и материальные средства, сосредоточенные в единую совокупность с целью использования для определенных целей;
- 3) организация, учреждение, созданные для оказания содействия определенным видам деятельности, социальным группам людей².

Прежде всего фонд необходимо рассматривать как некую совокупность, объединение материальных ресурсов, денежных средств, аккумулируемую для исполнения определенных целей. Употребление словосочетания

¹ См.: *Лялин Д.Ю.* Правовой режим фондов государственной корпорации // Юрист. 2005. № 4. С.22.

² См.: *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 371.

«уставный фонд» также раскрывает материальную сущность последнего, поскольку аналогично употреблению словосочетания понятия «уставный капитал» в рамках государственных и муниципальных предприятий¹. Согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 216-ФЗ)² уставный фонд указанных предприятий формируется «за счет денег, а также ценных бумаг, других вещей, имущественных прав и иных прав, имеющих денежную оценку».

В таком же аспекте фонд представлен банковским законодательством в рамках Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 229-ФЗ)³.

В материальном аспекте трактует значение фонда и Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» (с изм. от 6 апреля 2015 г. № 31-ФЗ)⁴, детально определяя составные части фонда денежного довольствия военнослужащих.

С материальных позиций исследуют категорию «фонд» отдельные представители науки финансового права. Так, А.А. Саттарова определяет фонд в качестве института финансового права как «финансовые средства, обособленные от соответствующего бюджета или выделенные в составе бюджета отдельными правовыми нормами, имеющие собственные доходные источники и предназначенные для финансирования конкретных мероприятий государства»⁵.

Действующее инвестиционное законодательство в Федеральном законе от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (с изм.

¹ См.: URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/19064> (дата обращения: 06.04.2015).

² См.: СЗ РФ. 2002. № 48, ст. 4746; 2015. № 20, ч. 1, ст. 4342.

³ См.: СЗ РФ. 2003. № 52, ч.1, ст. 5029; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4355.

⁴ См.: СЗ РФ. 2011. № 45, ст. 6336; 2015. № 10, ст. 1401.

⁵ Саттарова А.А. Фонд как институт в финансовом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 6.

от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ)¹ содержит указание на фонд с двух позиций: сквозь призму определенного имущественного комплекса, обращая внимание на его материальную сущность (ст. 1), и путем обозначения акционерного инвестиционного фонда посредством его организационно-правовой формы как акционерного общества (ст. 2). При этом закрепленный в ст. 10 указанного Закона паевой инвестиционный фонд опять же рассматривается с материальных позиций. Важно отметить, что законодательство оперирует понятием «фонд» в основном с организационно-правовой точки зрения².

В аналогичном смысле употребляет понятие «фонд» и международное законодательство³. При этом отдельные международные документы прямо указывают на использование понятия фонда в материальном смысле¹.

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 49, ст. 4562; 2015. № 27, ст. 4001.

² Например, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства «является юридическим лицом, созданным в организационно-правовой форме фонда» (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 216-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 30, ч. 2, ст. 3617; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4342); Российский научный фонд «является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией в организационно-правовой форме фонда» (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 44, ст. 5630); Фонд перспективных исследований «является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией в организационно-правовой форме фонда» (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 16 октября 2012 г. № 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 216-ФЗ) // СЗ РФ. 2012. № 43, ст. 5787; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4342); негосударственный пенсионный фонд рассматривается как «организация, исключительной деятельностью которой является негосударственное пенсионное обеспечение, в том числе досрочное негосударственное пенсионное обеспечение, и обязательное пенсионное страхование» (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 19, ст. 2071; 2015. № 27, ст. 4001).

³ Так, «Венчурный фонд – коммерческая финансовая организация, основной целью которой является вложение своих финансовых средств в наиболее перспективные инвестиционные проекты в целях получения прибыли» (ст. 2 Решения Совета глав правительств СНГ «О Концепции создания банков патентов и инноваций СНГ», принятого в г. Минске 31 мая 2013 г. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»); «Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств, образованный в соответствии с Договором о создании Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств, является межгосударственной некоммерческой организацией и не имеет в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли» (ст. 1 Устава Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 22, ст. 2362).

Российское гражданское законодательство ранее относило к фондам не имеющую членства некоммерческую организацию, учрежденную гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующую социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

Исходя из определения, представленного основным цивилистическим законом РФ, многие ученые не относят Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования к фондам как таковым, указывая на ошибочность применения подобного наименования в отношении рассматриваемых организаций.

Современное гражданское законодательство, претерпевшее в 2014 г. значительные изменения, касающиеся некоммерческих организаций, относит фонд к некоммерческим унитарным организациям², подразумевая, что это не сообщество физических и (или) юридических лиц, а совокупность материальных средств, имущества в целях решения культурных, воспитательных, социальных и иных задач. При этом Гражданский кодекс РФ содержит в себе понятие фонда, фактически идентичное имеющемуся в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. 13 июля 2015 г. № 225-ФЗ)³.

Детальное изучение сущности фондов в целом провел И.С. Дутов, который отметил имеющиеся различия в регулировании в определении данного понятия российским законодательством и законодательством стран с

¹ «Фонд является инструментом привлечения, аккумуляции и использования финансовых ресурсов в целях, установленных Договором об учреждении Фонда. Фонд не является юридическим лицом или организацией. Положения национальных законодательств государств – участников Фонда, устанавливающие порядок создания, лицензирования, регулирования и прекращения деятельности организаций, не распространяют свое действие на деятельность, осуществляемую в рамках Фонда» (ч. 1 ст. 1 Договора об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества от 9 июня 2009 г. Документ опубликован не был. Доступ из «КонсультантПлюс»).

² См.: ст. 123.17 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 13 июля 2015 г. № 258-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4384.

³ См.: СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4351.

англосаксонской системой права, а также обосновал правильность использования понятия «фонд» в отношении негосударственных пенсионных фондов¹.

В научной литературе целевые денежные фонды определяются как особая форма аккумуляции и расходования денежных средств, направленных на обеспечение строго целевого финансирования конкретных мероприятий на наиболее важных участках экономического и социального развития².

Говоря о фондах обязательного государственного социального страхования как одном из видов публичных фондов, А.А. Нечай, исследуя сущность и правовые особенности последних, указывает, что их средства либо являются государственной собственностью федеральных образований высшего уровня, либо не являются ни государственной, ни муниципальной собственностью. Средства этих фондов расходуются для удовлетворения общественного интереса, для осуществления социальной защиты, социального обеспечения и общегосударственного обязательного социального страхования³.

Обратившись к действующему гражданскому законодательству, можно констатировать следующее: в настоящее время согласно ст. 50 Гражданского кодекса РФ фонд и учреждение являют собой отдельные самостоятельные виды некоммерческих организаций, что вызывает определенные сложности в трактовке и понимании названия государственных социальных внебюджетных фондов. Более того, в качестве некоммерческой организации в указанной статье называются публично-правовые компании. На современном этапе гражданское законодательство ограничилось лишь их упоминанием, не давая данному институту детального правового регулирования. При этом ожидается принятие

¹ См.: *Дутов И.С.* Фонд как организационно-правовая форма некоммерческих организаций // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2010. № 2. С. 34–41.

² См.: *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 286.

³ См.: *Нечай А.А.* Публичные фонды как категория современного финансового права // *Журнал российского права.* 2004. № 11. С. 66–72.

отдельного нормативного правового акта по их правовому регулированию, поскольку «на рассмотрении Государственной Думы РФ уже более года находится Законопроект № 252441-6 «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», посвященный публично-правовым компаниям и определяющий такую компанию как унитарную некоммерческую организацию»¹ (далее – Законопроект № 252441-6).

В литературе справедливо отмечается, что законодатель до настоящего времени не представил легального определения данной организационно-правовой формы юридического лица. Пока же можно строить предположения относительно его содержания, которые заключаются в основном в признании тождественности публично-правовой компании и юридического лица публичного права².

Анализ Законопроекта № 252441-6 позволяет выделить характерные признаки публично-правовых компаний:

- реализация публичных интересов (ч. 1 ст. 2);
- особый порядок создания. Публично-правовая компания может быть создана на основании федерального закона, по решению Правительства РФ, путем реорганизации государственной корпорации, государственной компании, а также акционерного общества, единственным акционером которого является Российская Федерация (ст. 3 и 4);
- извлечение прибыли не является основной целью деятельности (ч. 6 ст. 5);
- учредителем является Российская Федерация (ч. 1 ст. 6).

На основании изложенного присоединиться к данной научной гипотезе, признавая необходимость дальнейшей правовой регламентации института публично-правовой компании, можно с достаточной долей условности. Всем

¹ См.: *Эрделевский А.М.* Новое в основных положениях Гражданского кодекса РФ о юридических лицах // *Хозяйство и право.* 2014. № 8. С. 3–9.

² См., например: *Гутников О.В.* Особенности правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации // *Адвокат.* 2014. № 11. С. 17–27.

обозначенным признакам публично-правовой компании государственные социальные внебюджетные фонды в полной мере соответствуют. Однако отдельные положения Законопроекта № 252441-6 не позволяют беспелляционно причислять их к некоммерческим организациям такого вида. В частности, согласно действующему законодательству в структуре органов управления государственными социальными внебюджетными фондами не предусмотрен Наблюдательный совет.

Спорным видится вопрос о составе имущества публично-правовой компании. Так, в ч. 1 ст. 6 установлено, что имущество публично-правовой компании формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации, имущества, полученного в порядке правопреемства в результате преобразования иных юридических лиц в публично-правовую компанию, добровольных имущественных взносов, доходов от осуществления деятельности публично-правовой компании и иных поступлений, не запрещенных законодательством Российской Федерации. Страховые взносы, уплачиваемые в государственные внебюджетные фонды, можно отнести лишь к категории иных поступлений.

Окончательную ясность в решение данного вопроса может внести принятие указанного Закона¹. При этом приходится констатировать, что подобная регламентация повлечет за собой внесение изменений в действующее законодательство относительно отдельных юридических лиц публичного права.

Необходимо подчеркнуть, что на сегодняшний день вопрос о юридических лицах публичного права, к которым относят Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, остается одним из самых дискуссионных.

¹ Принятие Федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» планировалось в декабре 2014 г., однако до настоящего момента закон, регулирующий деятельность публично-правовых компаний, не принят.

Следует отметить, что деление юридических лиц на частные и публичные известно было еще древнеримскому праву. К юридическим лицам публичного характера древнеримские законодатели относили политические организации (сенат, магистратура, префектуры и т.п.), в том числе и само государство, наделенные правоспособностью как в публичном, так и в частном праве. К частным юридическим лицам право Древнего Рима относило такие образования, как союзы, фонды, клубы, которые наделялись правом выполнения отдельных публичных функций¹.

Исследованием проблем правовой сущности юридических лиц публичного права занимались многие ученые. Так, А.В. Венедиктов, изучавший зарубежную юридическую литературу по данной проблематике, пришел к выводу о том, что понятие юридического лица имеет теоретическую и практическую ценность только как гражданско-правовое понятие и что, если и существует какая-либо специфика в деятельности организаций публичного права, то она имеет отношение только к нормам публичного (административного), но не гражданского (частного) права².

В самом общем смысле юридические лица публичного права – это, как писал А.В. Винницкий, «специфические организации, которые совмещают выполнение публичных функций с активным участием в гражданском (имущественном) обороте»³.

Несомненно, огромный вклад в разработку данного вопроса внес В.Е. Чиркин, который одной из основных черт юридических лиц публичного права называет цель их функционирования – удовлетворение потребностей,

¹ См.: *Яковлев В.Н.* Древнеримское и современное гражданское право России. Рецепция права. Ч. 1: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Ижевск: УдГУ, 2004. С. 138.

² См.: *Венедиктов А.В.* Органы управления государственной социалистической собственностью // Советское государственное право. 1940. № 5/6, С. 46–51; *Его же.* Государственная социалистическая собственность. М.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 644–655.

³ *Винницкий А.В.* О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 81–90.

благ общества в целом¹, а к юридическим лицам публичного права относит государство, государственные и муниципальные образования (публичные образования), территориальные публичные коллективы (например, общество), органы публичной власти, учреждения публичной власти, некоммерческие общественные организации². В.С. Белых категорически не соглашаясь с этой научной позицией, делит публично-правовые образования на публичные коллективы, публичные организации и публичные юридические лица³. Думается, что наиболее верной на современном этапе развития экономических и правовых основ государства видится позиция В.С. Белых, поскольку причисление к юридическим лицам публичного права государства и его территориальных образований, органов власти, публичных коллективов и прочих субъектов в корне не соответствует присущим им принципам, равно как и их организационно-правовому статусу.

Детальное определение публично-правовых учреждений как разновидности юридических лиц публичного права представлено О.Ю. Усковым⁴, который выделяет следующие основные характеристики юридических лиц публичного права.

¹ См.: *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 32; *Его же.* Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 94–104; *Его же.* Необходимо ли понятие юридического лица публичного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 22–28; *Его же.* Юридическое лицо в частном и публичном праве // Законодательство и экономика. 2006. № 5. С. 32.

² См.: *Белых В.С.* К вопросу о юридическом лице публичного права // Бизнес, менеджмент и право: науч.-практ. экон.-правовой журнал. 2007. № 3. URL: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=544 (дата обращения: 15.03. 2015).

³ См.: Там же.

⁴ К публично-правовым учреждениям относятся создаваемые государством учреждения, средства которых находятся в государственной собственности, но которые, «во-первых, самостоятельно распоряжаются этими средствами, употребляя их на определяемые государством цели; во-вторых, имущественно обособлены от единой кассы (то есть бюджета), за счет которой финансируется деятельность всех других органов государства; в-третьих, имеют самостоятельные источники доходов либо в виде особых платежей, не являющихся налоговыми доходами бюджета какого-либо публично-правового образования; в-четвертых, осуществляют возложенные на них государством публично-властные полномочия» (*Усков О.Ю.* Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 101–111).

1. Юридические лица публичного права представляют собой организации, которые наряду с гражданской правосубъектностью обладают еще и публично-властными полномочиями, что отличает их от обыкновенных юридических лиц (или юридических лиц частного права).

2. Юридические лица публичного права могут существовать в форме публично-правовых учреждений и публично-правовых корпораций.

3. Публично-правовые учреждения создаются государством в целях ограничения исполнительно-распорядительных полномочий.

4. Публично-правовые корпорации создаются в целях ограничения полномочий государственной власти и наделения публично-властными полномочиями негосударственных организаций¹.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что государственные социальные внебюджетные фонды являются юридическими лицами публичного права. Например, средства Пенсионного фонда РФ хотя и являются федеральной собственностью, тем не менее не входят в состав бюджетов различных уровней и не подлежат изъятию. При этом данный Фонд наделен в соответствии с действующим законодательством отдельными властными полномочиями, в том числе полномочиями по контролю за уплатой страховых взносов.

Некоторые ученые, детализируя понятие «юридическое лицо публичного права», называют Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и прочие аналогичные фонды публичными учреждениями. Аналогичная ситуация складывается и относительно Фонда социального страхования РФ.

Следует отметить, что Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ – не единственные примеры юридических лиц публичного права. Так, в аналогичном ключе о Центральном банке России пишет Е.Н. Пастушенко, которая, указывая на его особое положение, рассматривает Центральный банк России как федеральный орган государственной власти,

¹ См.: Усков О.Ю. Указ. соч. С. 101–111.

как орган, не входящий в систему органов исполнительной власти, как юридическое лицо¹.

К юридическим лицам публичного права также относят государственные корпорации. По мнению А.Б. Агапова, основной предпосылкой создания и функционирования государственных корпораций является «осуществление ею общественно значимой деятельности в сферах социальной политики, оказание государственных услуг (например, медицинских, образовательных услуг), финансовой и банковской деятельности, отвечающей потребностям государства»².

Государственную корпорацию характеризуют следующие черты (часть из которых сближает ее с Пенсионным фондом РФ и иными юридическими лицами публичного права):

- имущество, формально признанное имуществом юридического лица, в любой момент на основании вновь принятого федерального закона может быть возвращено в государственную собственность;
- данные юридические лица наделены властными полномочиями;
- они подчиняются органам государственной власти, что ограничивает их организационную самостоятельность³.

В соответствии с действующим законодательством имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. Государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом о создании государственной корпорации не предусмотрено иное. Государственная корпорация может осуществлять предпринимательскую

¹ См.: *Пастушенко Е.Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов: Изд-во СГАП, 2006. С. 18–22.

² *Агапов А.Б.* Публичный статус государственных корпораций // Публично-правовые исследования: ежегодник Центра публично-правовых исследований. Курск: АНО ЦППИ, 2007. Т. 2. С. 323–349.

³ См.: *Амбарян М.Г.* Правовое положение государственных корпораций // Безопасность бизнеса. 2010. № 1. С. 2–3.

деятельность лишь постольку, поскольку она служит достижению целей, ради которых создана, и соответствует этим целям.

В научной литературе можно встретить достаточное количество работ, посвященных анализу деятельности Агентства по страхованию вкладов как государственной корпорации. Одним из ведущих ученых, занимающихся данным вопросом, является А.В. Турбанов¹.

В.С. Белых называет государственные корпорации «юридическим лицом частного права, но «отягощенным» публичными элементами»², приводя в обоснование своей точки зрения правовое положение государственной корпорации «Ростехнологии», в публичные обязанности которой вменяется:

– осуществление контроля за соблюдением организациями требований проектов, программ и внешнеторговых контрактов в области военно-технического сотрудничества, реализуемых с участием государственной корпорации «Ростехнологии»;

– мониторинг финансового состояния организаций, участвующих в реализации указанных проектов, программ и внешнеторговых контрактов в области военно-технического сотрудничества, реализуемых с участием государственной корпорации и (или) организации, являющейся государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

С вопросом о юридических лицах публичного права тесно связан вопрос определения понятия «публичная собственность», в состав которой еще несколько лет назад включалась только государственная и муниципальная собственность, а на сегодняшний день включается еще и

¹ См., например: *Турбанов А.В.* Агентство по страхованию вкладов как инструмент государства в обеспечении финансовой стабильности // *Банковское право.* 2010. № 4. С. 2–5; *Его же.* Система страхования банковских вкладов: современность и новые вызовы // *Журнал российского права.* 2011. № 1. С. 20–26; *Его же.* Концепция деятельности государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» // *Банковское право.* 2006. № 1. С. 2–8.

² *Белых В.С.* Указ. соч.

собственность госкорпораций (госкомпаний), негосударственных самоуправляемых и саморегулируемых организаций с обязательным членством¹.

Следует отметить, что законодательству зарубежных государств также известно понятие юридических лиц публичного права. Например, Германское гражданское положение косвенно определяет правовое положение юридических лиц публичного права, к которым относятся государственные учреждения, но при этом устанавливает аналогичную гражданско-правовую ответственность для юридических лиц и публичного, и частного права.

Гражданский кодекс Квебека дифференцирует юридических лиц публичного и частного права, однако указывает, что юридическое лицо публичного права создается непосредственно законом или в силу закона.

В противовес этому французское законодательство, а именно Гражданский кодекс, относит все государственные учреждения (департаменты, коммуны, другие региональные и муниципальные образования, различные учреждения, создаваемые государством и муниципальными образованиями) к субъектам гражданских правоотношений, приравнивая их к частным лицам².

Грузинское законодательство определяет юридические лица публичного права как созданную на основе соответствующего закона, указа президента страны либо административного акта органа государственного управления организацию, которая под контролем государства осуществляет политическую, государственную, социальную, просветительную, культурную и иную публичную деятельность³.

¹ См., например: *Винницкий А.В.* Институт государственных корпораций (компаний) и его реформирование // *Очерки конституционной экономики*. М.: Юстицинформ, 2010. С. 130–140; *Его же.* О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // *Журнал российского права*. 2011. № 5. С. 81–90.

² См.: *Курилкина О.А.* Юридическое лицо публичного права: институт частного или публичного права? // *Юрист-Правоведь*. 2009. № 3. С. 59.

³ См.: *Чантурия Л.Л.* Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // *Государство и право*. 2008. № 3. С. 38–45.

Следует присоединиться к авторитетному обоснованному мнению А.В. Винницкого, утверждающего, что необходимо законодательное закрепление института юридических лиц публичного права, к которым и относятся государственные социальные внебюджетные фонды. Данное нововведение «позволило бы разрешить спорные вопросы правового положения государственных корпораций, компаний и квазикорпораций, саморегулируемых и самоуправляемых организаций, а также существующих уже длительное время субъектов права с весьма неоднозначным статусом (Банк России, государственные внебюджетные фонды и др.)»¹. Действительно, не подвергается сомнению то, что государственные внебюджетные фонды являются юридическими лицами публичного права, но понятие «юридические лица публичного права» не закреплено действующим законодательством и используются лишь в научных изысканиях. Если принимать за основу возможность рассмотрения такого понятия в качестве синонима понятия публично-правовых компаний, то возникает потребность в дальнейшем научном обосновании данной научной позиции.

Думается, что в большей степени понятие «публично-правовая компания» будет распространяться на госкорпорации. Однако окончательные суждения можно озвучить только после принятия закона о публично-правовых компаниях.

Многие ученые, рассматривая государственные социальные внебюджетные фонды сквозь призму их материально-денежного характера, относят указанные фонды к одному из видов целевых государственных и местных денежных фондов наряду с отраслевыми (ведомственными) внебюджетными фондами, целевыми бюджетными фондами, целевыми фондами Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов. Представители саратовской школы финансового права считают их основными характерными чертами то, что:

¹ Винницкий А.В. Указ. соч. С. 81–90.

- они создаются только компетентными государственными и муниципальными органами;
- имеют строго определенную цель создания и функционирования;
- их правовое положение определяется нормативным актом о бюджете соответствующего уровня, положением о соответствующем фонде или иным подзаконным нормативным актом, изданным компетентным органом и определяющим основные условия образования и функционирования фонда;
- действие фондов ограничивается достижением целей, лежащих в основе их создания¹.

Государственные внебюджетные фонды ряд ученых делят на:

- экономические, а именно целевые фонды Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ, к которым относят Государственный фонд конверсии, Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Фонд льготного кредитования агропромышленного комплекса, Федеральный фонд производственных инноваций;
- экономические отраслевые (ведомственные) фонды, среди которых Фонды федеральных органов исполнительной власти для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок, Централизованный фонд социального и материального развития Министерства иностранных дел РФ, Резервный фонд Министерства транспорта РФ;
- социальные фонды – Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования².

По мнению М.Ю. Тихомирова, в самом общем смысле внебюджетный фонд представляет собой целевой государственный, региональный или

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 273–274.

² См.: Финансовое право: учебник для бакалавров / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2013. С. 186–187.

местный фонд, образуемый для накопления и дальнейшего целевого использования денежных средств в соответствии с потребностями социально-экономического развития государства¹.

Выбор материального аспекта в качестве основополагающей характеристики при раскрытии сущности государственных социальных внебюджетных фондов отличает научные позиции значительного числа ученых².

Х.В. Пешкова, исследуя государственные социальные внебюджетные фонды как составную часть современной отечественной бюджетной системы, определяет факторы их создания, среди которых стремление государства более организованно расходовать свои ресурсы, подвергать их жесткому контролю и создавать гарантии своевременного и эффективного сосредоточения средств для финансирования особо важных затрат – расходов социальной значимости, в том числе на выплаты пенсий, охрану здоровья граждан, стабилизацию демографической ситуации в стране; стремление обособить источники финансирования целевых социальных расходов среди иных затрат государства, необходимых для нормального развития общества³.

¹ См.: Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 130–131.

² С точки зрения Л.Н. Древаль, внебюджетные фонды – это денежные средства, привлекаемые в государстве для финансирования определенных общественных потребностей и расходующие строго в соответствии с целевым назначением на основе оперативной самостоятельности, не консолидированные в федеральный, региональный и местные бюджеты, пополнение которых осуществляется из установленных законодательством источников (см.: Финансово-правовое регулирование внебюджетных фондов в Российской Федерации (пути совершенствования): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 1999. С. 12); Д.Н. Хейло определяет государственные внебюджетные фонды как «совокупность находящихся в государственной собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации денежных средств (финансовых ресурсов), обособленных от государственных бюджетов, имеющих целевой характер, источники формирования в виде целевых доходов или целевых отчислений от конкретных доходов, размер и направления расходования которых ежегодно указываются в соответствующих законах о бюджетах этих фондов, оперативное управление которыми осуществляется уполномоченными государственными учреждениями» (Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Контракт: Волтерс Клувер, 2011. С. 288 (автор главы – Д.Н. Хейло)).

³ См.: Пешкова Х.В. Место Федерального фонда обязательного медицинского страхования в бюджетном устройстве России // Медицинское право. 2011. № 1. С. 15–19.

Несомненный вклад в исследование природы внебюджетных фондов внесли ученые-экономисты. Так, А.Г. Белоусова обосновывает причины создания государственных внебюджетных фондов потребностью не только в поиске дополнительных материальных возможностей для финансирования социальных гарантий, но и в модернизации системы обязательного социального страхования, поскольку назрела необходимость в реформировании системы социальной защиты, выражающейся в переходе от социальной помощи к социальному страхованию¹.

Представители финансово-правовой науки обращали внимание на проблему правовой природы внебюджетных фондов в целом, отмечая их сложный комплексный характер, аккумулирующий в себе все аспекты одного и того же понятия «фонд». Например, О.А. Ногина писала, что, с одной стороны, внебюджетные фонды являются органами государственного управления финансами, с другой – самостоятельными юридическими лицами².

По мнению ведущих украинских ученых Л.К. Вороновой и Н.П. Кучерявенко, внебюджетные фонды – это находящиеся в государственной собственности, формируемые за счет обязательных взносов и отчислений юридических и физических лиц, предназначенные для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование и охрану здоровья фонды финансовых ресурсов, необходимых для финансирования ведущих направлений социально-экономических задач государства³.

Необходимо отметить, что науке известно такое понятие, как «государственные социально-страховые фонды», представляющие собой «финансовые институты, аккумулирующие средства для систем

¹ См.: *Белоусова А. Г.* Финансовый механизм формирования и использования внебюджетных социальных фондов: дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2003. С. 3–4.

² См.: *Ногина О.А.* Контроль за деятельностью государственных внебюджетных социальных фондов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. С. 10–11.

³ См.: *Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П.* Финансовое право: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и факультетов. Харьков: Легас, 2003. С. 229.

обязательного социального страхования под контролем и при непосредственном участии государства»¹.

В самом общем смысле «существующие сейчас внебюджетные фонды составляют своего рода второй, «социальный» бюджет Российской Федерации»².

В рамках исследуемой тематики понятие «фонд» используется в качестве обозначения организационного статуса отдельной организации, то есть государственный социальный внебюджетный фонд есть прежде всего организация, призванная реализовывать социально-экономическую политику и финансово-правовую политику государства, основы которых закреплены в Конституции РФ. При этом, если требуется обозначить материальную сущность рассматриваемого явления, следует использовать словосочетание «бюджет государственного социального внебюджетного фонда». Употребление в данном аспекте понятия «организация» определяется Гражданским кодексом РФ, а именно ст. 50, которая относит фонды к некоммерческим унитарным организациям.

Думается, что в настоящее время, исходя из имеющихся научных цивилистических разработок и законодательных гипотез, можно дать следующее определение: *государственные социальные внебюджетные фонды представляют собой некоммерческие организации, осуществляющие основанную на Конституции РФ и иных нормативных правовых актах публичную деятельность по управлению финансами пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования.*

Представленное определение позволяет констатировать, что действующее законодательство, закрепляющее статус государственных социальных внебюджетных фондов, устарело, не соответствует нормам Гражданского кодекса РФ, вследствие чего нуждается в реформировании.

¹ Государственные и муниципальные финансы: учебник. / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 618.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Контракт: Волтерс Клувер, 2011. С. 286.

Видится необходимым внесение в соответствующие нормативные правовые документы положения о том, что государственные социальные внебюджетные фонды являются некоммерческими организациями, поскольку в настоящее время законодателем они представляются как государственные учреждения, а это противоречит нормам гражданского законодательства.

Говоря о правомерности использования в названии государственных социальных внебюджетных фондов понятия «фонд», можно констатировать, что такое использование отражает в большей степени его материальную сущность, обозначая процесс фондирования денежных средств, осуществляемый указанными некоммерческими организациями.

Итак, вышеизложенное позволяет сделать вывод о возможности рассмотрения понятия фонда в двух аспектах – материальном и организационном.

Применительно к исследуемой проблематике материальную сущность государственного социального внебюджетного фонда можно выразить через категорию «бюджет государственного социального внебюджетного фонда», а организационную – через двуединую гражданско-правовую и административно-правовую сущность в контексте некоммерческой организации, наделенной властными полномочиями.

Соединение двух обозначенных аспектов позволит раскрыть сущность государственных социальных внебюджетных фондов, которая проявляется в процессе реализации ими социально-ориентированных установок, представленных Конституцией РФ и направленных на становление и эффективное функционирование социального государства.

1.2. Конституционно-правовые основы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов

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

Закрепление в Конституции РФ основ социального государства, гарантий его полноценного функционирования есть неотъемлемый элемент демократического общества, позволяющий констатировать факт защищенности государством прав (прежде всего социально-экономических) и интересов человека и гражданина.

Более чем 20-летняя история развития современной России в условиях демократии и конституционализма указывает на необходимость внедрения в массив законодательства правовых норм, ориентированных на неукоснительное соблюдение прав и свобод человека и гражданина, реально отражающих новейшие изменения в определенных сферах жизни общества и, как следствие, в социальных и экономических связях его субъектов¹. Обозначенные процессы должны иметь логическое продолжение, выражающееся в обеспечении государством реализации принятых норм, создании условий, препятствующих их нарушению, формировании системы адекватных совершаемому правонарушению мер принуждения и ответственности. В целом это будет отражать реальное построение в Российской Федерации правового государства.

В конце первого десятилетия XXI в. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отмечал, что, несмотря на достигнутые в

¹ См.: Орлов А.В. Демократические новации в законодательстве об исполнительном производстве: принцип законности // Юридические записки: сб. науч. тр. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия. С. 164.

последние годы позитивные сдвиги в экономике, уровень жизни большинства населения все еще низок в сравнении со стандартами развитых стран. Существуют немалые проблемы и с реализацией декларированных в Конституции РФ политических и гражданских прав граждан. Несмотря на устойчивый характер роста экономики социально-экономическая политика государства не ознаменовалась пока сопоставимыми успехами в борьбе с бедностью, а социальная защищенность граждан по-прежнему находится на невысоком уровне. Существовавшие проблемы с обеспечением социально-экономических прав граждан в целом остаются нерешенными¹. Подобные заявления направлены на привлечение внимания к имеющимся проблемам прежде всего государства в лице уполномоченных органов и учреждений, в том числе и государственных социальных внебюджетных фондов, задача которых в глобальном смысле заключается в создании на территории Российской Федерации социального и правового государства.

Многие ученые и вовсе высказываются о состоянии российской государственности в негативном ключе. Так, О.Н. Ведерникова в начале XXI в. писала, что «кризис власти привел российское общество в состояние неуправляемости, дезориентации, непредсказуемости дальнейшего развития событий. Созданное в результате «реформ» государство, вопреки конституционным декларациям, не является ни демократическим, ни правовым, ни социальным: оно не отражает интересы большинства населения, но обслуживает интересы политической элиты, тесно сомкнувшейся с крупными собственниками (олигархами)»². Данная категоричность представляется спорной и даже неуместной, что подтверждается, прежде всего, постоянно осуществляемыми реформами по всем направлениям и сферам жизнедеятельности. Не является исключением и область деятельности государственных социальных внебюджетных фондов,

¹ См.: Российская газета. 2008. 14 марта.

² *Ведерникова О.Н.* О контроле за деятельностью органов исполнительной власти // Преступность и власть: матер. конф. (1– 3 марта 2000 г., Москва). М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. С. 8.

к числу задач которых относится поддержание баланса частных и публичных интересов в рамках их юрисдикции¹.

Более того, существующая система обложения страховыми взносами подтверждает заинтересованность государства в обеспечении интересов отдельно взятой личности.

По справедливому мнению Е.В. Соловьевой, в условиях кризиса, переживаемого Россией, государство в силу международных и национальных правовых установлений обязано посредством целостной системы мер политического, экономического, социального и правового характера обеспечить нормальную жизнедеятельности семьи, предотвратить ее обнищание², что в достаточной мере обеспечивается Российской Федерацией даже в ситуации нестабильной экономики, поскольку все социальные обязательства, взятые государством (пенсии, социальные пособия, «материнский капитал»), не только исполняются, но и постоянно индексируются.

В настоящее время рост государственных инвестиций в человека (прежде всего, в здравоохранение), повышение эффективности предоставления государством социальной помощи, реформирование пенсионной системы являются определяющим социальным ориентиром общественного развития Российской Федерации³. Действительно, в правовом демократическом государстве инвестиции в человеческий ресурс, потенциал признаются самыми прибыльными, позволяющими обеспечить дальнейшее развитие государства, определенной им же модели экономики, поскольку способность к эффективному созиданию возникает у субъекта только при наличии материального и социального благосостояния либо при

¹ Подробный анализ сущности и применения обозначенного пункта, в том числе с обоснованием указанной авторской позиции, будет осуществлен в параграфе 3.2 настоящего диссертационного исследования.

² См.: Соловьева Е.В. Социальное обеспечение семей с детьми как элемент социальной защиты населения России в переходный к рыночной экономике период : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 18–19.

³ См.: Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 348.

формировании государством условий для самостоятельного их создания. В данном случае государственные внебюджетные фонды выступают проводником между государством и конечным получателем указанных инвестиций – отдельно взятой личностью.

«Социальность» по Конституции РФ – тип государства, в котором, в частности, недопустимо снижение уровня жизни населения, что предполагает законодательное закрепление параметров социального государства, учитывающих важнейшие для России исторические традиции и менталитет народа»¹. Исходя из ряда мероприятий, проведенных в Российской Федерации², можно констатировать постоянное реформирование сложившегося социального государства в поисках его оптимальной модели.

Следует отметить, что термин «социальное государство» появился в ряде конституций европейских государств после Второй мировой войны и первоначально означал лишь обязательное закрепление в законодательстве такого государства социально-экономических прав человека. И только развитие конституционно-правовой науки и общественной мысли расширило данное понятие до того объема, который существует в настоящее время.

Вклад в систему научного обоснования проблем становления социального государства, исходя из его европейского понятия, осуществили

¹ Ларькин С.И. Конституционно-правовые основы социально-правовой защиты народа РФ // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 1 (37). С. 64–65.

² По материалам официального сайта Пенсионного фонда РФ социальные пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению выросли на 10, 3%, единовременные денежные выплаты льготникам – на 5,5%. Начиная с 2007 г. размер материнского капитала вырос практически в 2 раза и к 2017 г. составит 492 348 руб. (см.: URL: <http://www.pfrf.ru/> (дата обращения: 20.04.2015)).

Возврат определенных льгот констатирует сайт Фонда социального страхования РФ. Так, Минздрав России опубликовал проект приказа, восстанавливающий право инвалидов на бесплатный проезд к месту реабилитации (см.: URL: <http://fss.ru/ru/news/2015/160537.shtml> (дата обращения: 29.04.2015)).

В конце апреля 2015 г. Президентом РФ был подписан закон о внесении изменений в Федеральный бюджет и бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов, согласно которым возрастают расходы Фонда социального страхования, обусловленные повышением рождаемости в 2014 г., а также увеличиваются доходная и расходная части бюджета Пенсионного фонда России. Доходы Пенсионного фонда увеличиваются за счет увеличения на 258,6 млрд руб. трансфертов из федерального бюджета (см.: URL: <http://fss.ru/ru/news/2015/160447.shtml> (дата обращения: 15.05.2015)).

представители немецкой научной школы, среди которых: Йорг В. Алтхаммер, Хайнц Ламперт («Учебник по социальной политике», 9-е издание, обновленное и переработанное)¹; Герхард Бэкер («Социальная политика и социальное положение в Германии», 2 тома, 4-е издание)²; Александр Бурдуми («Социальная политика и репрессии в ГДР. Восточный Берлин от 1971 до 1989»)³; Петра Добнер («Новая социальная политика». Учебник: «Элементы политики»)⁴; Ана Изабель Ердозайн («Роль общественного мнения в строительстве социальной политики»)⁵; Франц-Ксавьер Кауфманн («Социальная политическая мысль. Немецкие традиции»)⁶; Лотхар Ф. Нойманн и Клаус Шапер («Социальный Приказ Федеральной Республики Германии»)⁷; Манфред Г. Шмидт («Социальная политика в Германии. Историческое развитие и международное сравнение»)⁸; Дитер Зинкнехт («Социальная политика»)⁹; Георг Вобруба («Структурная трансформация социальной политики»)¹⁰.

Идеи социального государства можно встретить и в законодательных актах ряда стран более раннего периода. Первые положения, закрепляющие социальный базис в государстве, можно обнаружить в Политической

¹ *Althammer J.W., Lampert H.* Lehrbuch der Sozialpolitik, 9, aktualisierte u. überarb. Aufl. 2013, Berlin : Springer Berlin, 2013.

² *Bäcker G. u. a.* Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 2 Bände, 4. Auflage, Wiesbaden, 2007.

³ *Burdumy A.* Sozialpolitik und Repression in der DDR. Ost-Berlin 1971 bis 1989. Klartext-Verlag, Essen, 2013.

⁴ *Dobner P.* Neue Soziale Frage und Sozialpolitik. (Lehrbuch: Elemente der Politik), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

⁵ *Erdozain A.I.* Die Rolle der Öffentlichen Meinung beim Aufbau der Sozialpolitik, in: Rolf Fehner/Lars Clausen/Arno Bammé, Öffentliche Meinung zwischen neuer Wissenschaft und neuer Religion, Profil Verlag, München/Wien, 2005. S. 211–230.

⁶ *Kaufmann F.-X.* Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2003.

⁷ *Neumann .L.F., Schaper K.* Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. 5. Aufl., Bonn, 2008.

⁸ *Schmidt M.G.* Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. VS (Verlag für Sozialwissenschaften), 2005.

⁹ *Sienknecht D.* Sozialpolitik, EVA.Hamburg, 2007.

¹⁰ *Vobruba G.* Strukturwandel der Sozialpolitik. Suhrkamp. Frankfurt am Main, 1990.

конституции Соединенных Штатов Мексики 1917 г.¹, Конституции Германской империи 1919 г.², Конституции Ирландии 1937 г.³

Следует отметить, что В.Е. Чиркин называет социальными все советские конституции, начиная с 1918 г., вплоть до времен Второй мировой войны⁴. Проведя анализ конституционных положений большинства стран мира, автор поддерживает вывод о том, что «те или иные социальные положения – составная часть действующих конституций в самых различных регионах мира. В разной степени современные конституции – социальные конституции, а социальные меры общего характера (в виде социальных услуг всему населению) или некоторые социально адресные меры (по социальной защите некоторых слоев населения – престарелых, детей, инвалидов, безработных и т.д.) в какой-то мере присущи, видимо, почти всем государствам»⁵.

Действительно, вопросы социальной защиты населения того или иного государства постепенно выходили на первое место в течение XX в., заняв главенствующее место после Второй мировой войны. Соответственно, каждая Конституция, принятая в данный период, содержит в себе достаточное количество норм социальной направленности, имеющих приоритет перед иными положениями. Более того, развитие большинства государств на территории мирового пространства априори предполагает наличие комплекса (или совокупности) социальных благ, предоставление которых является обязанностью государства. Однако подход к предоставлению этих благ, равно как и к формированию общественного мнения относительно источника предоставления достаточно различен, а в

¹ См.: Конституции государств Америки: в 3 т. / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Норма, 2006. Т. 1.

² См.: Конституции буржуазных государств. М.: Юрид. лит., 1981.

³ См.: Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. Т. 1.

⁴ См.: Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 24–37.

⁵ Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 24–25.

некоторых государствах он практически диаметрально противоположен российскому. При этом высокий уровень социальности и демократии в таких странах не подвергается сомнению.

С позиций Н.С. Бондаря, действующая Российская Конституция закрепила вектор «социально ориентированной» свободы, что выгодно отличает данный правовой акт. «Есть основание полагать, что конституционная модель социального государства, закреплённая в Конституции РФ, содержит некий внутренний резерв для преодоления противоречий между принципами социального государства, с одной стороны, и правового государства – с другой, на основе баланса соответствующих конституционных ценностей»¹. Думается, что правовое государство априори будет являться государством, обеспечивающим и реализующим установленные Конституцией социальные права человека и гражданина.

О.А. Снежко пишет, что «конституционный принцип социального государства предполагает создание равных возможностей для всех членов общества, проведение социальной политики, признающей за каждым такой уровень жизни, который необходим для поддержания здоровья и благополучия человека, когда он работает, а также в случаях безработицы, болезни, инвалидности или старости»².

Сегодня социальное государство – это государство, создающее условия для обеспечения граждан работой, перераспределяющее доходы через государственный бюджет, обеспечивающее людям прожиточный минимум и содействующее увеличению мелких и средних собственников, охраняющее наемный труд, заботящееся об образовании, культуре, семье и здравоохранении, постоянно улучшающее социальное обеспечение,

¹ Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 28.

² Снежко О.А. Защита социальных прав граждан: теория и практика: моногр. М.: ИНФРА-М, 2013. С. 3.

отрицающее чрезмерный этатизм в распределении благ, поощряющее социальную функцию частной собственности¹.

Данное положение можно дополнить указанием на то, что современное социальное государство также создает условия для развития интеллектуального потенциала своих граждан; воспитывает в них моральные ценности, включающие в себя уважение к государству, проявляющееся, например, в уплате обязательных платежей, исполнении воинской обязанности; улучшает жизненный уровень социально незащищенных граждан, к которым можно отнести пенсионеров, многодетные семьи; стимулирует взаимную ответственность граждан, в частности, посредством предоставления отдельных финансовых (налоговых) льгот лицам, занимающимся благотворительностью, и т.д.

Базируясь на идеях социального государства, С.М. Шахрай определил, что «конституционная модель российской экономики основана на концепции устойчивого развития, равной защите всех видов собственности, сочетании преимуществ рыночного и государственного регулирования и в целом соответствует модели государства всеобщего благосостояния (welfare state)»².

По мнению представителей современной научной мысли, социальное государство – это «...особый тип высокоразвитого государства, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности»³.

Т.К. Миронова определяет государство как социальное сквозь призму осуществляемой государством экономической деятельности и объема

¹ См.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для юрид. вузов и факультетов. 2-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 119.

² *Шахрай С.М.* О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013. С. 248.

³ *Гончаров П.К.* Социальное государство: сущность и принципы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2000. № 2. С. 51.

социальных расходов: «...все европейские страны продолжают сохранять основные признаки социального государства, которые включают:

а) высокую долю государственного бюджета в ВВП...;

б) ярко выраженную социальную направленность расходов государственного бюджета: доля социальных расходов (в виде пенсий, пособий, субсидий и т.д.) составляет 32–37% бюджета, а с учетом расходов на здравоохранение и образование – 60–68%. В еще большей степени социально ориентированы местные бюджеты: от 2/3 до 4/5 их величины расходуется на решение социально значимых задач;

в) предоставление по умеренным ценам или на льготной основе качественных и общедоступных общественных услуг...»¹.

С данной позицией следует согласиться в полном объеме, поскольку признак социального государства должен не только декларироваться в Основном Законе государства и иных нормативных правовых актах, но и реализовываться в действиях соответствующих органов власти и организаций, наделенных отдельными властными полномочиями, к которым и относятся государственные социальные внебюджетные фонды. Соответственно, практическое отражение социально ориентированных принципов в экономике, основных документах, закрепляющих экономические основы государства, подтверждает социальность Российского государства.

Позиция Н.А. Волгина, Н.Н. Гриценко и Ф.И. Шаркова заключается в том, что «социальное государство – это демократическое правовое государство», «самостоятельный тип правового государства»; подобное государство устанавливает оптимальные взаимоотношения личности, коллектива и государства, представляет собой «наиболее целесообразный

¹ Миронова Т.К. Право и социальная защита. М.: Права человека, 2006. С. 8.

способ соединения власти и свободы», обеспечивает «минимум социальных рисков» и т.д.¹

В.А. Иваненко и В.С. Иваненко считают социальным такое государство, «в котором экономика, политика, идеология, законодательство, правоприменительная практика и другие сферы общественной жизни основываются на моральных общечеловеческих принципах социальной справедливости, равенства и общественной солидарности и направлены на создание условий, необходимых для достойной жизни и свободного развития каждого человека, в котором конституционно закреплены и гарантированы, реально обеспечиваются и соблюдаются основные экономические и социальные права и свободы человека и социальные обязанности государства перед обществом и человеком»².

Действительно, социально ориентированное государство – оптимальный способ обеспечения баланса интересов государства, общества и личности.

Однако на сегодняшний день в процессе достижения необходимой степени «социальности» Российского государства необходимо решение первоочередной задачи, заключающейся в построении инновационной экономики в рамках информационного общества, что позволит обеспечить социальные права народа в целом.

Исходя из положений Основного Закона, Российская Федерация как социальное государство должна решать ряд определенных задач в рамках социальной защиты своего народонаселения:

- снижение социальной напряженности в обществе;
- оказание социальной помощи семьям, отдельным гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию;

¹ См.: Волгин Н.А., Гриценко Н.Н., Шарков Ф.И. Социальное государство: учебник для вузов. М.: Дашков и Ко, 2004. С. 20.

² Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 58.

– адаптация населения к новым социально-экономическим условиям, социальной реабилитации граждан, в том числе несовершеннолетних, являющихся инвалидами;

– создание благоприятных условий для людей, нуждающихся в стационарном социальном обслуживании, а также во временном приюте;

– защита прав и интересов детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных детей, профилактика правонарушений среди несовершеннолетних¹.

Думается, что представленный перечень задач, стоящих перед Российской Федерацией как социальным государством, не является закрытым и может, даже должен, дополняться в связи с изменением социально-экономической обстановки в обществе. Например, в число задач в настоящее время можно включить социальную поддержку, обучающихся в средних и высших учебных заведениях лиц, оставшихся без попечения родителей; социальное обеспечение семей, имеющих двух и более детей; социальную защиту граждан, получивших вред здоровью, увечье вследствие исполнения воинской обязанности, гражданского долга, участия в военных действиях и т.д.

Социальная защита нуждающихся со стороны государства должна носить комплексный характер. Меры социальной поддержки должны заключаться не только в прямом финансировании путем выплаты социальных пособий, но и в применении мер косвенного увеличения материального благосостояния граждан (например, с помощью института налоговых льгот²).

По мнению С.А. Глотова, социальное государство – «понятие, характеризующее современное государство, которое в отношениях с гражданским обществом решает социально-экономические, культурные и

¹ См.: Каткова Л.В., Приказнова Л.С. Административно-правовая защита социальных интересов населения в России // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 42–44.

² В частности, возможно рассмотрение варианта расширения перечня лиц, имеющих право на получение стандартного налогового вычета, использование которого позволит уменьшить налогооблагаемую базу. Также актуален вопрос об увеличении размера стандартных вычетов.

экологические задачи. Принцип социальной государственности – перераспределение национального дохода в интересах общества в целом, в частности, в пользу социально слабых. В юридической сфере это выражается в формальном признании государством и гарантировании его реальной политикой так называемых социальных, экономических и культурных прав человека и гражданина или прав человека второго поколения (сюда включаются права на минимум заработной платы, на охрану труда и защиту от безработицы, на отдых, поддержку семьи, социальное обеспечение по возрасту и инвалидности, на бесплатное или социальное жилье, на бесплатное или за доступную плату образование и здравоохранение и т.п.). Это государство решает также общесоциальные задачи, в том числе организует социальные программы, направленные на повышение квалификации рабочей силы, рост образовательного уровня, сохранение физического и духовного здоровья нации и т.д.»¹.

Необходимость перераспределения национального дохода в рамках социальной политики обнажает необходимость проведения государством оптимальной финансовой и финансово-правовой политики. Только в случае их согласованного проведения, основанного на закрепленных в Конституции РФ нормах, возможно достижение основной цели – построение социальной государственности.

Интересным представляется утверждение А.В. Сигарева о том, что в процессе создания и принятия действующей Конституции РФ ее авторы не имели должного представления о понятии и сущности социального государства, у них отсутствовало должное концептуальное понимание его сути. Закрепление основ социального государства ограничилось заимствованиями положений Конституций иностранных государств. В

¹ Глотов С.А. Социальная политика и социальная безопасность Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы реализации. М.: Инженер, 2007. С. 13–14. См. также: Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. С. 1021; Старшова У.А. Социальное государство: конституционно-правовой анализ // Вестник СГАП. 2004. № 1. С. 83–87.

подтверждение своей позиции ученый приводит выступление А.А. Котенкова на заседании Рабочей группы по доработке проекта Конституции РФ 18 июня 1993 г.: «Социальное государство нужно включить, так как это слово есть в конституциях цивилизованных государств... Я боюсь, что если чисто политически мы этот термин выбросим, то дадим противнику мощный козырь против этой Конституции»¹.

Отчасти соглашаясь с позицией автора, следует отметить, что не всегда чисто техническое внесение того или иного термина в текст (в данном случае – «социальное государство») позволяет изменить или модернизировать его сущность. Гораздо более важно смысловое наполнение каждой из норм нормативного правового акта, наличие должного сущностного импульса для дальнейшей детализации в отраслевых законах и подзаконных нормативных актах. Подобное имеется в Конституции РФ, даже несмотря на тот факт, что принималась она более 20 лет назад. В настоящее время необходимо внедрять искомую «социальность» в действующие специализированные нормативные акты, что будет более эффективным в современных экономико-правовых условиях.

Науке известно еще одно понятие, характеризующее современное Российское государство, – «социально-правовое государство», определяемое З.Ш. Гафуровым как государство, основными признаками которого считаются сознательное систематическое перераспределение национального дохода в пользу малоимущих, но прежде всего с целью недопущения возможного схода социальных лавин; ярко выраженная тенденция к усилению роли публичного права по сравнению с частным; существенное ограничение прав и свобод собственников во имя общего блага, во многом отождествляемого с господством корпоративного транснационального капитала².

¹ Цит. по: *Сигарев А.В.* Социальное государство как конституционно-правовая проблема // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 12. С. 10–12.

² См.: *Гафуров З.Ш.* Социально-правовое государство и право человека на достойное существование // Государство и право. 2008. № 5. С. 11–20.

Подтверждением постулата о социальной ориентированности Российской Федерации следует считать комплекс отраженных в Конституции РФ социальных прав. По мнению группы ученых, «осуществляя свои социальные функции, Российское государство обеспечивает охрану труда и здоровья людей, устанавливает гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивает государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивает систему социальных служб, устанавливает государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»¹.

В Бюджетном послании на 2011–2013 годы от 29 июня 2010 г. среди основных приоритетов государственной политики обозначено повышение качества пенсионной защиты населения: «Серьезные долгосрочные проблемы стоят перед пенсионной системой. Необходимо разработать ясную программу долгосрочного развития пенсионной системы, обеспечивающую социально приемлемый уровень пенсий по сравнению с заработной платой и в то же время исключающую как дальнейшее повышение ставки социальных взносов, так и рост дефицита пенсионной системы»².

Следует признать верным утверждение Н.А. Тепловой, что «социальная защита более надежна, если наряду с государством о ней заботятся сами граждане»³.

В настоящее время, особенно в области функционирования государственных внебюджетных фондов, необходимость и важность участия самих граждан в социальной защите самих себя – это насущная проблема, требующая незамедлительного решения. Уплата страховых взносов по достаточно высоким ставкам – одна из причин сокрытия работодателями заработной платы работников, выплаты ее в конвертах и т.д. Корень данной проблемы кроется в отсутствии должной правовой культуры и грамотности

¹ Конституционное право России: учебник / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во СГЮА, 2013. С.117.

² URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 11.01.2011).

³ Теплова Н.А. Добровольные взносы в ПФР // Упрощенка. 2010. № 5. С. 40–45.

населения, которое не в полной мере осознает необходимость личного участия в собственном социальном обеспечении и страховании.

Процесс построения социального государства требует систематической работы всех ветвей власти. Однако необходимо на конституционном уровне четко установить основополагающие идеи развития социального государства. Задачей отраслевого законодательства станет определение конкретных органов и организаций, наделенных властными полномочиями, ответственных за осуществление реализации основных мероприятий по становлению социального государства. Думается, что такая обязанность должна быть возложена на государственные социальные внебюджетные фонды. Конституция РФ, определяющая государственные социальные ориентиры, должна стать отправной точкой законодательного регулирования их деятельности, содержать в себе базисные идеи дальнейшего отраслевого финансово-правового регулирования.

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

В любом современном, проповедующем демократические идеалы государстве конституция является инструментом подчинения государства обществу; служит важнейшим правовым средством ограничения государственной власти; направляет деятельность государства на утверждение и развитие общепризнанных человеческих ценностей, а также возлагает ответственность на государство за существование общества; выступает фактором стабильности, определенности в развитии

общественных отношений, свидетельствует об их зрелости; указывает направление развития общества¹.

В самом общем виде нормы конституции направлены на регулирование сложных, объемных общественных отношений, а ее формат не безграничен, поэтому и нормы предельно лаконичны, абстрактны и всеобщы², что детерминирует отсутствие конституционного регулирования отдельных групп общественных отношений либо их недостаточное регулирование, что с определенной долей условности можно отнести и к деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Следует согласиться с позицией Н.С. Бондаря, что «само возникновение Конституции как Основного Закона государства во многом было связано в историческом плане с необходимостью провозглашения и закрепления на высшем правовом уровне идеи индивидуальной свободы, равенства всех граждан перед законом и обеспечения на этой основе принципиально новых взаимоотношений личности с государственной властью»³. Закрепление на уровне Основного Закона идеи социального государства, реализуемой в том числе в процессе деятельности социальных государственных внебюджетных фондов, дает основание считать вопросы о роли и значении указанных фондов определяющими для системы развития и функционирования Российской Федерации.

На сегодняшний день «особенность Российской Конституции состоит в том, что, с одной стороны, если оставаться на сугубо формальной точке зрения, она играет консервативную, охранительную роль, фиксируя статус-кво и препятствуя урезанию социальных прав граждан. Однако, с другой стороны, если рассматривать вопросы с содержательной точки зрения,

¹ См.: *Петрова А.В.* Основные функции Конституции Российской Федерации (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 41.

² См.: *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина Российской Федерации / науч. ред. В.О. Лучина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. С. 20.

³ *Бондарь Н.С.* Научно-теоретические истоки конституционного мировоззрения (в контексте творческого наследия профессора И.Е. Фарбера) // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. ст. Саратов: Изд-во СГАП, 2008. Вып. 9. С. 49.

Конституция играет революционизирующую, стимулирующую роль, так как требует не формального, а реального обеспечения социальных прав»¹.

Следует отметить, что социальные права народа ученые определяют не только как социально-экономическую, но и как социально-политическую категорию, характеризующую комплекс экономических, идеологических, политических общественных отношений, регулирующихся нормами конституционного права². При этом достаточно значимой видится разница между социальными правами гражданина и социальными правами народа в целом. В первом случае данные права принадлежат исключительно одному субъекту и рассматриваются сквозь призму индивидуальности, а во втором случае – всему народонаселению в целом, без какого-либо исключения, дифференциации по различным признакам и основаниям.

Представляется, что закрепленные Конституцией РФ права на пенсионное, социальное, медицинское обеспечение являются социальными правами народа.

Следует обратить внимание, что реализация большинства социальных прав требует достаточной степени финансирования и влечет за собой дополнительную нагрузку на бюджет. Однако это ни коим образом не должно влиять на сам процесс реализации социальных прав, его качество, которое должно оставаться на уровне, удовлетворяющем интересы как государства и общества в целом, так и его отдельных членов.

В данном контексте интересным видится опыт ряда государств (Ирландия, Испания, Индия, Швейцария), конституции которых приравнивают социальные права к направлениям, целям государственной политики с четким указанием на то, что применение и реализация подобных принципов исключает возможность предъявления непосредственных

¹ *Пастухов В.* Конституционный формат социальной политики: ограничения и стимулы // Конституционный принцип социального государства и его применение конституционными судами: сб. докл. М.: Институт права и публичной политики, 2008. С. 94–95.

² См.: *Лепихов М.И.* Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения: моногр. М.: ГИС, 2005. С. 14.

претензий в случае, если это выходит за рамки финансовых возможностей государства¹.

Все это в полной мере соответствует реалиям, имеющим место быть в системе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации.

По высказыванию Ю.Н. Старилова, «ученые отмечают великое значение конституционно-правового регулирования в стране, роль Конституции России в государственно-правовом развитии, такие принципы современного государственно-правового развития, как: демократическое федеративное правовое государство, права и свободы человека и гражданина как высшая ценность, рыночная экономика на основе единого экономического пространства, свободная экономическая деятельность, социально ориентированная экономика, законность на основе верховенства Конституции Российской Федерации»².

Действительно, роль Основного Закона в процессе функционирования государственных внебюджетных фондов страны трудно переоценить. Конституция РФ заложила основные направления проведения социальной политики, одним из субъектов которой являются рассматриваемые фонды; определила вектор законодательного регулирования их функционирования; в концентрированном виде установила их организационно-правовой, административно-правовой и финансово-правовой статусы.

Конституцией РФ учреждены некоторые основы финансовой политики в целом. Так, п. «б» ч. 1 ст. 114 Основного Закона закрепляет обеспечение Правительством РФ проведения в государстве единой финансовой, кредитной и денежной политики.

¹ См.: *Бланкенагель А.* Конституционные суды, социальные права и социальное государство // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1. С. 22.

² *Старилов Ю.Н.* Предисловие // Юридические записки: сб. науч. тр. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия. С. 5.

В целом традиционно Основной Закон государства принято считать одним из основных первостепенных источников финансового права¹.

Большинство ведущих ученых исследовали вопросы конституционных основ финансов, финансовой системы, финансовой политики, финансовой деятельности и т.д. Например, П.М. Годме писал, что для хорошего понимания конституционного режима «необходимо знать, как функционируют финансовые институты»². По мнению И.И. Бабина, «государственный строй определяет бюджетный строй, схему распределения финансовых полномочий между центрами и регионами. Степень реальности местного самоуправления определяется прежде всего тем, имеют ли территориальные общества финансовую автономию, владеют ли собственной финансовой базой или должны ожидать финансирования из центра...»³. Позиция А.С. Емельянова заключается в следующем: «Эффективность публичных финансов не может рассматриваться в качестве конечной цели. Следует помнить, что эффективность публичных финансов является одним из основных условий реализации конституционных прав и свобод граждан, обеспечения их безопасности, повышения благосостояния и уровня их жизни. Публичные финансы не могут считаться эффективными, если не обеспечены интересы граждан; если их доходы не позволяют удовлетворить минимальный уровень их потребностей; если государство не в состоянии гарантировать соблюдения их прав и свобод»⁴.

Приведенные научные мнения позволяют с уверенностью говорить о Конституции РФ как основополагающем источнике финансового права, что является более значимым – основным правовым источником преобразований и реформ в области финансово-правовой политики. В полной мере

¹ См.: Пацурківський П.С. Проблеми теорії фінансового права. Чернівці: ЧДУ, 1998. С. 51.

² Годме П.М. Финансовое право. М.: Прогресс, 1978. С. 28.

³ Бабін І.І. Фінансові правовідносини: об'єктивна зумовеність конституціоналізації // Науковий вісник Чернівецького університету: зб. наук. праць. Чернівці, 2007. Вип. 427: Правознавство. С. 84.

⁴ Емельянов А.С. Реализация охранительной функции финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 26.

посредством научного анализа в данном документе можно обнаружить и основы сложившейся в Российской Федерации финансовой системы, к одному из элементов которой относятся государственные социальные внебюджетные фонды, определяемые в качестве основных проводников социальных основ.

Закреплены в Российской Конституции и базисные социальные идеи. По мнению Н.С. Бондаря, «отражаемые в Конституции социальные ценности представляют собой ценности высшего порядка, связанные с осознанием обществом – через призму общедемократического опыта и национально-исторической практики – идей человеческого достоинства, добра и справедливости, фундаментальных целей и норм развития, желаемых и наиболее целесообразных форм общественного и государственного устройства. ...Новая система социально-правовых ценностей, характерная для Конституции 1993 г., как и сущностные характеристики последней, является результатом социального компромисса, итогом сложных противоречивых процессов согласования несовпадающих (а порой и противоположных) интересов различных социальных групп и слоев общества постсоциалистического периода своего развития. Именно в этом виде – как итог социального компромисса – данная система социальных ценностей составляет основополагающие характеристики не только нормативного содержания, но и глубинных, сущностных начал Конституции как Основного Закона общества и государства»¹.

Можно констатировать, что принятая в демократическом государстве конституция, закрепляющая признанные социальные идеи, удовлетворяющие потребностям всех членов общества, является ярким примером желаемого баланса интересов государства, общества, его отдельных членов. Подтвердить данное положение призваны слова И.В. Ростовщикова о том, что «несмотря на сложности в вопросах реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, российское общество все же идет по пути осознания

¹ Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 53.

себя в качестве демократического. Решающую роль в этом сыграла и продолжает играть действующая Конституция РФ. Разумеется, воплощение в жизнь ее демократических положений о правовом статусе личности в России не может происходить автоматически и зависит от социально активной позиции всего общества. Конституция РФ ориентирует самих граждан на активное осуществление своих неотъемлемых прав и свобод, на их защиту как высшей ценности, что, в свою очередь, служит важнейшей гарантией «достойной и безопасной жизни в условиях свободы и демократии»¹.

В силу наличия в конституциях не только основных принципов правового регулирования, но и регламентации специальных вопросов, например основ социального обеспечения и страхования, данный документ имеет особое значение как для теории, так и правоприменительной практики.

Несмотря на то, что Основной Закон большинства государств является первоосновой финансового права, он не в достаточной степени закрепляет правовые основы финансовой системы государства. Например, Конституция Украины в минимальном объеме осуществляет правовую регуляцию публичных финансов, не закладывает все необходимые конституционные основы их правового регулирования. В ней закреплены лишь одиночные принципы и нормы, которые прямо касаются правовой регуляции публичных финансов, одни из которых закреплены в структуре Конституции в связи с оформлением правового статуса человека и гражданина, другие – в связи с оформлением компетенции органов государственной власти и местного самоуправления².

Подобное «недостаточное» закрепление финансово-правовых основ в Основном Законе государства нельзя считать его недостатком, признаком его

¹ *Ростовицков И.В.* О проблемах социально-экономических гарантий прав личности в современной России // Правовая политика и модернизация государственности : матер. междунар. науч.-практ. конф. 13–14 декабря 2012 г. Пятигорск : Рекламно-информационное агентство на Кавминводах, 2012. С. 155.

² См.: *Худик А.М.* Публичные финансы как объект конституционного регулирования // Современная теория финансового права: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.) / под ред. С.В. Запольского, И.А. Цинделиани. М.: Изд-во РАП, 2011.

недоработанности или несовершенства. В относительно небольшом количестве статей в самом общем виде закреплены направления функционирования государства в социальном, экономическом, правовом плане. А тщательная регламентация отдельных вопросов – задача специализированных нормативных правовых актов, целью которых является детальное правовое регулирование общественных отношений, возникающих в той или иной области.

В соответствии со ст. 7 Конституции нашей страны Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Аналогичные положения содержатся во Всеобщей декларации прав человека¹. Так, ст. 22 Декларации провозглашает: «Каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурных областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства». А ч. 1 ст. 25 устанавливает, что «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или

¹ См.: Российская газета. 1995. 5 апреля.

иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам».

Современное конституционное законодательство Российской Федерации в целом базируется на нормах и положениях международного законодательства и не должно противоречить основным его началам и принципам, в том числе в сфере пенсионного, социального и медицинского обеспечения.

К базовым международным документам относится Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.¹, которым закрепляется право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, в том числе на достаточное питание, одежду, жилище, на непрерывное улучшение жизненных условий (ст. 11); на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12).

Значительное количество документов в исследуемой сфере было принято Международной организацией труда, среди которых следует выделить:

- Декларацию «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда»², а также не ратифицированные Российской Федерацией:
- Конвенцию № 19 «О равноправии граждан страны и иностранцев в области возмещения трудящимся при несчастных случаях» (1925 г.)³;
- Конвенцию № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952 г.)⁴;
- Конвенцию № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (1962 г.)⁵.

¹ См.: Международные акты о правах человека: сб. договоров. М.: Норма, 2000. С. 39–43.

² См.: Российская газета. 1998. 16 декабря.

³ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Женева: Международное бюро труда, 1991. Т. 1: 1919 – 1956. С. 113–115.

⁴ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Женева: Международное бюро труда, 1991. Т. 1: 1919 – 1956. С. 1055–1086.

⁵ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Женева: Международное бюро труда, 1991. Т. 2.: 1957 – 1990. С. 1330–1337.

Следует назвать и ряд документов, закрепляющих международно-правовые основы медицинского обслуживания:

- Конвенция № 24 «О страховании по болезни трудящихся промышленных и торговых предприятий и домашней прислуги» (1927 г.)¹;
- Конвенция № 25 «О страховании по болезни трудящихся в сельском хозяйстве» (1927 г.)²;
- Рекомендация № 69 «О медицинском обслуживании» (1944 г.)³;
- Конвенция № 130 и Рекомендация № 134 «О медицинской помощи и пособиях по болезни» (1969 г.)⁴.

Судебная практика достаточно широко толкует положение ст. 7 Конституции РФ. Так, Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 1997 г. № 20-П гласит: «...провозглашенные в Конституции Российской Федерации цели политики Российской Федерации как социального государства (статья 7, часть 1) определяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, и если в силу возраста, состояния здоровья, по другим не зависящим от него причинам человек трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества»⁵.

Статья 39 Основного Закона страны устанавливает социальные гарантии граждан, что соответствует международным стандартам, содержащимся во Всеобщей декларации прав человека⁶, Международном

¹ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Женева: Международное бюро труда, 1991. Т. 1: 1919 – 1956. С. 147–151.

² См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Женева: Международное бюро труда, 1991. Т. 1: 1919–1956. С. 152–156.

³ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Женева: Международное бюро труда, 1991. Т. 1: 1919–1956. С. 616– 633.

⁴ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Женева: Международное бюро труда, 1991. Т. 2: 1957–1990. С. 1601–1603.

⁵ СЗ РФ. 1997. № 51, ст. 5878.

⁶ Российская газета. 1998. 10 декабря.

пакте от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах»¹, Конвенции о правах ребенка² и т.д.

Более того, Конституционный Суд РФ дает некий количественный ориентир объема, например, пенсионного обеспечения в Российской Федерации. В частности, в Определении от 15 февраля 2005 г. № 17-О Конституционный Суд РФ указал, что «законодатель, соотнося свою деятельность с принципом признания достоинства личности во всех сферах правового регулирования... должен, в свою очередь, определить минимальный размер трудовой пенсии по старости, обеспечивающий, по крайней мере, такой жизненный уровень, при котором – с учетом всех иных предоставляемых конкретной категории пенсионеров мер социальной поддержки – не ставилась бы под сомнение сама возможность достойной жизни гражданина как пенсионера, осуществления им иных провозглашенных Конституцией Российской Федерации прав и свобод личности, и тем самым, не умалялось бы его человеческое достоинство»³.

Трудно представить более четкую позицию по рассматриваемому вопросу, чем точку зрения, обоснованную еще в конце XX в. В.М. Сырых, что «сложности переживаемого Россией периода негативно влияют и на возможности государства проводить надлежащую социальную политику. Лишь в условиях полного оздоровления экономики России можно рассчитывать на социальную помощь от государства в том размере, который действительно позволяет обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека, как это предписывается Конституцией»⁴.

Следует признать справедливой позицию, высказанную украинским ученым О.В. Солдатенко, что обеспечение реализации конституционного

¹ См.: Ведомости ВС СССР. 1976. № 17, ст. 291.

² См.: Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45, ст. 955.

³ См.: СЗ РФ. 2005. № 16, ст. 1479.

⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: БЕК, 1996. С. 33.

права граждан на здравоохранение через внедрение общеобязательного медицинского страхования станет возможным только при соблюдении ряда условий: эффективного взаимодействия центральных и местных органов власти, органов местного самоуправления в вопросе функционирования сферы здравоохранения и решения существующих проблем; усовершенствования порядка предоставления медицинской помощи за счет средств государственного и местного бюджетов; обоснования достижения баланса между объемом государственных гарантий предоставления бесплатной медицинской помощи и объемом финансирования сферы¹.

Конституционная природа функционирования государственных социальных внебюджетных фондов предполагает наличие совокупности государственных законодательно закрепленных гарантий, которые, во-первых, создают возможность обеспечения и защиты прав человека и гражданина в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования, а, во-вторых, определяют условия и рамки такого функционирования с учетом исторических, территориальных, национальных и прочих особенностей.

Уместно привести точку зрения ученых-экономистов в рамках исследуемой тематики, что «ключевые инструменты социальных реформ – организационно-финансовые. Это механизмы страхования рисков утраты трудоспособности по социальным основаниям – болезни, старости, безработице, производственной травме... В пенсионном обеспечении – о существенном дополнении распределительной системы («солидарности поколений») накопительными элементами»².

В современной России верным видится утверждение В.Н. Соловьева, что «Конституция РФ и современное право в целом должны в идеале

¹ См.: *Солдатенко О.В.* Медицинское страхование в Украине: проблемы и перспективы внедрения и нормативно-правового обеспечения // Современная теория финансового права: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.) / под ред. С.В. Запольского, И.А. Цинделиани. М.: Изд-во РАП, 2011.

² Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 338.

обеспечить необходимое соотношение между частной собственностью и ее изъятием в пользу незащищенных социальных слоев, исключенных из общественного воспроизводства материальных благ»¹.

Исходя из результатов, полученных на основании анализа конституционных положений, закономерно следует вывод о конституционно закрепленной возможности проведения разнообразной социальной политики в целом и политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в частности, которая может основываться как на увеличении степени ответственности государства в указанной сфере, так на взаимной ответственности народонаселения государства – носителя государственной власти в Российской Федерации.

В завершение представляется логичным привести слова французского юриста Ж.К. Бенотто, утверждающего, что в «широком смысле слова любая отрасль права может быть квалифицирована как социальная в той мере, в какой она отражает совокупность норм, исходящих от общности людей и регулирующих жизнь человека как члена общества»². Именно подобная совокупность норм и должна быть закреплена в Основном Законе демократического государства, ставящего во главу угла социальные идеалы.

Предпринятый анализ позволяет сформулировать ряд выводов.

Прежде всего, Конституцию РФ следует рассматривать как основной источник большинства социальных преобразований, проведение которых не может быть осуществлено без реформирования экономических и финансово-правовых основ государства.

В основе российской социальной политики, включающей в себя социальную защиту, социальное обеспечение и страхование, находится Основной Закон, однако ее проведение, прохождение отдельных ее этапов,

¹ Соловьев В.Н. Социальная сфера как объект правового воздействия // Социальное и пенсионное право. 2011. № 1. С. 3.

² Организация и действие социальной помощи во Франции = Organisation et mecanismes de l'aide sociale en France. М.: Французская Организация Технического Сотрудничества, 1993. С. 5.

достижение целей и решение задач на оптимальном уровне возможны только при детальной конкретизации в отраслевом законодательстве. Конституция РФ должна лишь определять вектор такого закрепления.

Нельзя забывать, что проведение эффективной социальной политики невозможно без учета положений финансового права, поскольку сущность такой политики состоит в перераспределении национального дохода в целях оказания помощи социально незащищенным слоям населения: пенсионерам, инвалидам, многодетным семьям и т.д.

Следовательно, деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, имеющее своей целью именно перераспределение национального дохода, базируется прежде всего на нормах Конституции РФ и только затем на отраслевых нормативных правовых актах.

Именно Конституция РФ в первую очередь определяет основные направления осуществляемой в Российской Федерации политики, то есть невозможна ситуация, при которой политика будет нарушать постулаты, закрепленные в Основном Законе. В полной мере это относится и к финансовой и финансово-правовой политике, осуществляемой в Российской Федерации в целом, и к финансово-правовой политике в области государственных социальных внебюджетных фондов как одного из ее направлений.

1.3. Приоритетные направления финансово-правовой политики, их связь с деятельностью государственных социальных внебюджетных фондов

1.3.1. Сравнительный анализ финансовой и финансово-правовой политики

В современном Российском государстве с каждым днем возрастает значимость концептуального исследования и реформирования сферы финансов, финансовых отношений, в том числе финансовой и финансово-правовой политики. Причинами сложившегося положения являются: дисбаланс между потребностями, в том числе и в области финансовых ресурсов, и имеющимися возможностями государства и муниципальных образований для реализации своих основных функций; обновление имеющихся и разработка новых финансовых и финансово-правовых механизмов в целях достижения соответствия нуждам российского общества.

Современная финансовая и финансово-правовая политика в области пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования в целом и государственных социальных внебюджетных фондов в частности нередко заведомо проигрышна. Это обусловлено тем, что, с одной стороны, государство провозглашает на конституционном уровне курс на достижение идеалов демократического общества, выражающихся в соблюдении прав и свобод человека и гражданина, социальную защиту нуждающихся слоев населения в государстве, а с другой – постоянно снижает финансирование социальных программ, перекладывая свою обязанность по социальной защите на самого гражданина и субъектов частного хозяйствования.

На сегодняшний день реальная финансовая политика в области государственных социальных внебюджетных фондов не соответствует политико-правовым декларациям о необходимости повышения степени государственной поддержки социально незащищенных категорий населения.

По мнению М.В. Карасевой, «в России последнее десятилетие XX века дало весьма яркие примеры того, что политика может являться как фактором деструктивным, так и позитивным в плане финансово-правового регулирования. Факты деструктивного воздействия политики на финансовое правотворчество наиболее наглядны и часты в сфере бюджетного правотворчества, которая... является наиболее политизированной сферой правотворчества»¹.

Можно констатировать, что нестабильность в финансовой и социальной сферах есть следствие сложности, противоречивости и непоследовательности методов проводимой финансово-правовой и социальной политики.

Действительно, обязанность государства состоит в выполнении социальной функции в отношении граждан, а значит, в оказании им социальной поддержки и предоставлении защиты. Социальная защита населения является неотъемлемой частью социальной политики любого развитого государства. Степень реализации мероприятий по социальной защите свидетельствует об уровне развития государства².

При обсуждении проблем финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов неизбежно упоминание, исследование, анализ отдельных аспектов социальной политики государства в контексте функционирования названных фондов, что обусловлено неразрывной связью не только самих понятий «финансовая

¹ Карасева М.В. Политическая обусловленность финансово-правового регулирования // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства: междунар. науч. конф. Черновцы: Рута, 2003. Вып. 1: Научные доклады. С. 28.

² См.: Янова С.Ю. Социальное страхование в системе социальной защиты населения: организация и финансовый механизм: дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2001. С. 5.

политика», «финансово-правовая политика» и «социальная политика», но и самих явлений.

Известный филолог А.Д. Вейсман определяет политику как государственную науку, искусство управлять государством¹.

Дж. Бьюкенен в XX в. писал, что «политика есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена... И эта в конечном счете добровольно выбранная основа для политического согласия позволяет опровергнуть распространенный во многих современных исследованиях взгляд на политику исключительно как на власть»².

Учитывая специфику поставленной проблематики, необходимо уделить внимание вопросу социальной политики, ибо так как социальная и финансовая политика настолько взаимосвязаны, что их раздельное сосуществование представляется бессмысленным или даже невозможным.

По мнению В. Пастухова, «социальная сфера по своей природе очень консервативна. Это такая сфера, где перемены всегда наступают в последнюю очередь, если сравнивать ее с политикой и даже экономикой»³. С данным положением достаточно сложно согласиться, так как социальная сфера тесно связана с экономикой и политикой, вследствие чего отсутствие изменений в ней при динамичном развитии иных сфер невозможно. Представляется, что усиление социальной, политической и экономической сфер происходит либо параллельно, либо поэтапно в зависимости от стоящих на данный момент перед ними целей.

¹ См.: *Вейсман А.Д.* Греческо-русский словарь. СПб. : Изд-во Греко-латинский кабинет Ю.А. Шичалина, 1899, репринт 1991. Т. 3, ст. 1023.

² *Бьюкенен Дж.* Соч.: в 2 т. М.: Тау-рус Альфа, 1999. Т. 2. С. 187. (Серия «Нобелевские лауреаты по экономике»).

³ *Пастухов В.* Конституционный формат социальной политики: ограничения и стимулы // Конституционный принцип социального государства и его применение конституционными судами: сб. докл. М.: Институт права и публичной политики, 2008. С. 93.

Законодательного закрепления термин «социальная политика» не получил, хотя бюджетное законодательство использует его в узком смысле как «социальное обеспечение (включая пенсионное) и социальное обслуживание»¹.

Исследователи определяют социальную политику с разных научно-теоретических основ. А.В. Кузнецов в диссертационном исследовании, посвященном вопросам внебюджетных фондов как инструментов социальной политики, представил детальный обзор научных взглядов на определение социальной политики². Например, Е.Е. Кувшинова пишет, что «социальная политика – это составная часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и практике, регулирующая отношения в обществе в интересах через интересы основных социальных групп»³.

С точки зрения Б.И. Соколова и А.П. Селина, социальная политика – это одно из главных звеньев внутренней политики государства, призванное обеспечить воспроизводство социальных ресурсов. Ее базовыми целями являются обеспечение стабильности, целостности и динамизма общества, компенсация недостатков рыночного саморегулирования. Эти цели достигаются предоставлением социальных гарантий для предотвращения социальных, природных, техногенных и других катастроф, перераспределением материальных средств и организационных усилий для обеспечения достигнутого уровня жизни населения и изменения его качества в направлении, снижающем социальную напряженность, а также

¹ См.: Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (с изм. от 2 декабря 2009 г. № 309-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 48, ст. 5499; № 48 (прил. 1–3); 2009. № 49, ч. 2, ст. 5870.

² См.: *Кузнецов А.В.* Внебюджетные фонды в системе инструментов социальной политики государства: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2006. С. 8–10.

³ См.: там же.

регулирования образа жизни экономическими, нравственными и другими мерами, в том числе и репрессивными¹.

Под политикой государства в области социальной защиты населения подразумевается «политика и целенаправленные действия, а также средства, обеспечивающие индивиду, социальной группе, в целом населению комплексное, разностороннее решение различных проблем, обусловленных социальными рисками, которые могут привести или уже привели к полной или частичной потере указанными субъектами возможностей реализации прав, свобод и законных интересов, экономической самостоятельности и социального благополучия, а также их оптимального развития, восстановления или приобретения»².

О важности социальных ориентиров в государственной политике упоминалось и на общегосударственном уровне. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2008 г. подчеркивалось, что «свободное развитие людей и их социальная защита всегда будут приоритетами государственной политики»³.

Ученые-экономисты определяют финансовую политику либо как составную часть экономической политики, либо как курс, проявляющийся в использовании государственных финансовых ресурсов, регулировании доходов и расходов, формировании и исполнении государственного бюджета, в налоговом регулировании, в управлении денежным обращением, в воздействии на курс национальной валюты⁴.

Можно встретить дефиницию, согласно которой финансовая политика государства есть «совокупность стратегии и тактики государства в процессе

¹ Кузнецов А.В. Внебюджетные фонды в системе инструментов социальной политики государства: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2006. С. 8–10..

² Каткова Л.В., Приказнова Л.С. Административно-правовая защита социальных интересов населения в России // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 42–44.

³ Российская газета. 2008. 6 ноября.

⁴ См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2006. С.367; Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. Экономика и управление. М.: Московский психолого-социальный институт, 2005.

использования финансовых отношений и функций финансов для реализации поставленных социально-экономических целей»¹.

Вопрос о финансовой политике останется нерешенным без анализа позиции известного представителя финансово-правовой науки начала XX в. И.Х. Озерова, который писал, что «самый крупный недостаток... состояния финансовой науки – это смешение науки с политикой»². Согласно рассматриваемой позиции политика ставит идеалы, продиктованные сердцем народа, его принадлежностью к той или иной группе, его психологией, которые, следовательно, строятся вне науки. И только затем они становятся предметом исследования в лаборатории науки, высказывающей свое мнение о том, могут ли быть они осуществлены, в каких границах и какими средствами обладает для этого наука³.

Немаловажный вклад в развитие учения о финансовой политике внес российский экономист начала XX в. А.И. Буковецкий⁴.

Начало XXI в. также ознаменовалось появлением новых позиций по вопросу о финансовой политике. Отдельные ученые стали рассматривать финансовую политику как «совокупность государственных мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения государством функций»⁵.

¹ Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 634.

² *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1917. Вып. 1. С. 175.

³ См.: *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. М., 1911. Вып. 1: Учение об обыкновенных доходах. С. 35.

⁴ «Финансовая политика ставит своей задачей научное обоснование проведения в жизнь новых финансовых институтов. Финансовая политика берет выводы в финансовой теории и доказывает возможность использования их на практике. При проектировании финансовых мероприятий финансовая политика, прежде всего, должна установить, что новые финансовые институты при своем осуществлении не повлекут уменьшения темпа развития производительных сил, что они в данный период будут достаточны, чтобы удовлетворить коллективные потребности союза, что новые финансовые институты дадут возможность дальнейшего более быстрого роста хозяйства публично-правового союза. Отсутствие резких границ между финансовой теорией и финансовой политикой объясняется еще и давлением практики» (*Пушкарёва В.М.* История финансовой мысли и политики налогов : учеб. пособие. М.: Финансы и статистика, 2001. С. 26).

⁵ Финансы. Денежное обращение. Кредит : учебник / под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ, 2001. С. 80.

Указывая на то, что финансовая политика представляет собой составной элемент политики экономической, многие ученые определяют ее как совокупность бюджетно-налоговых, иных финансовых инструментов, институтов государственной финансовой власти, обладающих в соответствии с законодательством полномочиями по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной экономической политики¹.

И.В. Рукавишникова, проводя детальный анализ финансовой политики в разрезе исследования методов финансового права, пишет, что «влияние финансовой политики государства на метод финансового права заключается в существовании менее жестких властно-подчиненных связей между субъектами финансовых отношений. Соподчиненность указанных субъектов возникает исключительно в сфере собирания, распределения и использования публичных денежных средств и имеет гибкий, функциональный характер»². Данный подход не вызывает сомнения, поскольку взаимосвязь финансовой политики и финансового права, в частности его методов, очевидна и проявляется в различные временные этапы по-разному. Более того, цели финансовой политики, проводимой государством, детерминируют финансово-правовые нормы, то есть вследствие осуществления либеральной финансовой политики можно наблюдать применение государством диспозитивного метода правового регулирования либо метода согласования. При этом финансовая политика, ориентированная, например, на повышение уровня пополняемости бюджета, экономичности расходования его средства, актуализирует применение императивного метода без каких-либо исключений.

¹ См.: Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / под ред. О.В. Соколовой. М.: Юрист, 2000. С. 4.

² Рукавишникова И.В. Актуальные вопросы определения метода финансового права // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 124.

О взаимосвязи политики и финансового законодательства, их взаимопроникновении пишет также М.В. Карасева¹.

А.И. Акчурина в своем диссертационном исследовании, посвященном финансовой инвестиционной политике в России, дает два определения финансовой политики. С одной стороны, «финансовая политика как искусство управления – это теоретически и методологически, т.е. научно обоснованная система планирования, организации, регулирования и контроля финансовых ресурсов в процессе образования и использования централизованных (государственных или муниципальных) и децентрализованных (частнохозяйственных) денежных доходов, поступлений и накоплений»². С другой стороны, финансовая политика – это «основанная на финансовых отношениях и научной концепции их развития система управления финансовыми ресурсами в процессе образования и использования доходов, поступлений и накоплений государства (муниципальных образований) и предприятий (организаций, корпораций), направленная на достижение определенного экономического или иного эффекта (результата)»³. В данном случае автор обосновывает материальный и организационный аспекты финансовой политики.

Более того, ученый выделяет пять составляющих элементов государственной финансовой политики: бюджетную⁴, налоговую,

¹ По мнению М.В. Карасевой, «...между требованиями рыночной экономики как причиной, порождающей активное развитие финансового законодательства, и конкретной финансово-правовой формой как следствием есть посредник – политика... В России политика была одним из главных факторов, определяющих развитие финансового законодательства... С одной стороны, развитие финансового законодательства в определенные временные периоды инициировалась деструктивной финансовой политикой. С другой стороны, политика являлась фактором оптимизации финансового правотворчества» (Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М. : Юристъ, 2003. С. 43–44).

² Акчурина А.И. Финансовая инвестиционная политика в России: дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2005. С. 18.

³ Акчурина А.И. Финансовая инвестиционная политика в России: дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2005. С. 19.

⁴ В литературе закрепляется понятие «бюджетная политика», которое призвано обеспечить взаимоприемлемый для всех социальных групп баланс их интересов. Оно «является единственно адекватным понятием для обозначения совокупности мер и

таможенную, социальную и инвестиционную политику¹. Думается, что данный перечень требует определенной корректировки. Так, он может быть дополнен следующими элементами: валютная политика, денежно-кредитная политика, государственная долговая политика. Такое расширение элементного состава позволяет избежать разночтений между финансово-политическими началами и теорией финансового права.

При этом сомнительным видится включение в качестве самостоятельного составляющего элемента финансовой политики социальную политику, поскольку ее содержание намного шире и только в определенной своей части она пересекается с политикой финансовой, а именно в части деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Для дальнейшего исследования необходимо представить научную позицию по вопросу определения правовой политики.

А.В. Малько и К.В. Шундилов определяют правовую политику как научно обоснованную, последовательную и системную деятельность уполномоченных субъектов (прежде всего государственных и муниципальных органов власти) по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина... формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры»².

Позиция, занимаемая Е.А. Малько, в отличие от ранее приведенного определения уточняет субъектный состав правовой политики (в качестве субъектов называются государственные и негосударственные структуры), а

мероприятий, проводимых правительством в бюджетной сфере» (Ханкевич Л.А. Дискуссионные аспекты теории финансового права: моногр. Минск: БИП-С Плюс, 2007. С. 63–64).

¹ См.: Акчурина А.И. Указ. соч. С. 22.

² См.: Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Изд-во СГАП, 2003. С. 45–46.

также содержательную часть (то есть правовая политика заключается в усовершенствовании правового регулирования)¹.

Н.И. Матузов обращает внимание на базисный характер права в рамках правовой политики. В широком плане, по мнению ученого, правовая политика представляет собой комплекс мер, идей, задач, целей, программ, методов, реализуемых в сфере действия права и посредством права².

Рассматривая взаимосвязь политики и права, Н.В. Исаков указывает, что прежде чем политика станет правовой, само право должно стать политическим, то есть должно обладать свойствами политики, отражать ее сущность, понимать ее цели, задачи и стратегическую направленность, а политика, обладая юридическими свойствами, входит в пространство, где существующие и возникающие отношения, интересы, связи, противоречия объективно нуждаются в опосредовании и в своем разрешении правовыми средствами³.

С точки зрения В.М. Пустоварова, «правовая политика – это особое политико-правовое явление в сфере общественных отношений, представляющее собой интегративную, научно обоснованную, сочетающую в себе тактико-стратегические начала, а также осуществляемую на правовой основе и посредством права деятельность как государственных, так и негосударственных институтов общества, которая направлена на создание и совершенствование механизма правового воздействия в целях образования и развития гражданского общества и правового государства, а также обеспечения прав и свобод человека и гражданина»⁴.

По мнению Н.В. Рябко, «демократические преобразования в России, и в частности в правовой сфере (признание в качестве высшей ценности

¹ См.: Малько Е.А. Гражданская процессуальная правовая политика: понятие и необходимость формирования // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 1. С. 6–9.

² См.: Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 11. С. 28.

³ См.: Исаков Н.В. Теоретико-методологические основы правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 1. С. 17.

⁴ Пустоваров В.М. Механизм формирования правовой политики в Российской Федерации // Юристы-Правоведь. 2009. № 1. С. 24.

естественных прав человека и гражданина, формирование правовой государственности; судебно-правовая реформа; осознание новой, гуманистической роли права и в связи с этим совершенствование законоотворчества; ставка на мирные пути разрешения возникающих конфликтов), поставили на повестку дня вопрос о выработке единой общенациональной и долговременной правовой политики государства, определении ее основных приоритетов»¹.

В рамках проводимого исследования принципиально важно привести точку зрения В.В. Субочева, который придает правовой политике некий прикладной характер, утверждая, что она в силу социального назначения должна содействовать удовлетворению общественных интересов, соответствующих приоритетам общественного развития². Думается, что указанная позиция требует определенного дополнения. Действительно, правовую политику можно рассматривать в качестве инструмента реализации экономических и социальных целей и задач. При этом необходимо понимать, что в отдельных случаях правовая политика не просто содействует их достижению и решению, а является непосредственным базисом, их отправной точкой, то есть сначала определяются политико-правовые основы, а затем проводится ряд экономических и социальных мероприятий для удовлетворения общественных потребностей.

Н.И. Химичева предлагает разграничивать понятия «финансовая политика» и «финансово-правовая политика». Финансовую политику ученый на основании анализа работ представителей экономической мысли³ рассматривает как составную часть политики экономической, выражающуюся в деятельности государства, направленной на формирование финансовых ресурсов и использование их на реализацию программ

¹ Рябко Н.В. Соотношение правового принципа и правовой политики // Юристы-Правоведь. 2009. № 3. С. 27.

² См.: Субочев В.В. Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М.: Норма, 2008. С. 466.

³ См.: Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт-М, 2006. С. 76; Финансы: учебник для вузов / под ред. Л.А. Дробозиной. М.: ЮНИТИ, 1999. С. 31.

социально-экономического развития страны, распределение между отраслями экономики, регионами, а также на осуществление иных государственных функций. Финансово-правовую политику Н.И. Химичева определяет как «особый вид государственной деятельности, который выражается в принятии и применении финансово-правовых норм, закрепивших направления, пути и способы (методы) реализации задач государства и муниципальных образований, с установлением мер ответственности за допущенные правонарушения в сфере финансовой деятельности»¹. Аналогичной точки зрения придерживается и Е.В. Левина².

Представители саратовской школы финансового права также предлагают разграничивать указанные понятия, определяя финансовую политику как проявление государственной политики в финансовой сфере жизни общества, а финансово-правовую политику как разновидность правовой политики в сфере финансов³.

С.В. Мирошник считает, что под финансовой политикой следует понимать «деятельность государства – публичного субъекта по разработке и реализации концептуальных идей, положений, программ, нацеленных на создание и совершенствование механизма финансово-правового регулирования общественных отношений»⁴. Думается, что это определение именно финансово-правовой политики, поскольку оно отражает деятельность

¹ *Химичева Н.И.* Финансово-правовая политика и ее роль в социально-экономическом развитии страны (на примере Российской Федерации) // Научные труды по финансовому праву: современные проблемы предмета, метода и системы финансового права: матер. Первой междунар. науч.-теор. конф. «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алматы, 27 октября 2010 г.). Алматы: Налоговый эксперт, 2011. Вып. 1. С. 51–52.

² Е.В. Левина пишет о финансово-правовой политике как сфере «деятельности государства, в рамках которой публичная власть взаимодействует с гражданами, социальными группами, различными институтами и определяет формы, цели, задачи и содержание его деятельности в области финансов» (*Левина Е.В.* Финансово-правовые принципы банковской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 137).

³ См.: *Правовая политика России: теория и практика: моногр.* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Велби, Проспект, 2006. С. 444–488 (авторы главы – Е.В. Покачалова, Н.И. Химичева).

⁴ *Мирошник С.В.* Финансовая политика и финансовая система страны // *Финансовое право.* 2008. № 4. С. 7–8.

уполномоченного субъекта – государства, направленную на создание финансово-правовых основ.

По мнению С.В. Мирошник, проведение финансовой политики предполагает осуществление целого ряда обязательных мероприятий¹.

Достаточно полный всесторонний вывод по результатам исследования проблемы определения финансовой политики сделан Ю.Л. Смирниковой. Рассматривая финансовую политику как финансово-экономическую категорию, имеющую объектом финансовые отношения, ученый подразделяет ее на политику в сфере публичных финансов и политику в сфере частных финансов, первая из которых объективируется в различных формах, одной из которых являются финансовые нормативные правовые акты².

Итак, основываясь на представленных научных разработках и принимая во внимание изученные в данном диссертационном исследовании вопросы, можно сформулировать два научных определения, которые будут способствовать дальнейшему рассмотрению заявленной проблематики. Это определение финансовой политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов и финансово-правовой политики в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

¹ Среди мероприятий ученый выделяет:

«1) разработку общей концепции финансовой политики государства, определение ее целей и задач, исходя из экономических и неэкономических возможностей общества и государства, традиций и обычаев, международных и национальных условий:

2) определение правовых и экономических инструментов достижения поставленных целей и задач, создание идеальной и реальной модели финансового механизма государства;

3) целенаправленное воздействие на финансовую деятельность всех субъектов права, исходя из стратегических и тактических целей и задач, по таким направлениям, как: прогнозирование, планирование, оперативное управление, регулирование, контроль» (Мирошник С.В. Финансовая политика и финансовая система страны // Финансовое право. 2008. № 4. С. 7–8).

² См.: Смирникова Ю.Л. Финансовое право и финансовая политика в их взаимодействии // Современная теория финансового права : сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.) / под ред. С.В. Запольского, И.А. Цинделиани. М.: Изд-во РАП, 2011.

Под финансовой политикой в области государственных социальных внебюджетных фондов следует понимать совокупность следующих элементов:

– государственной политики в области пенсионного, медицинского, социального обеспечения и страхования, выраженной в соответствующих нормативных правовых актах;

– научной теории и синтеза политических, социальных и правовых знаний;

– особого вида финансовой деятельности, направленной на достижение достаточного уровня благосостояния отдельных слоев населения (как правило, наименее социально защищенных) при условии учета интересов общества и государства в целом.

Необходимо отметить, что итогами финансово-правовой политики будут являться законы, подзаконные нормативные правовые акты, отражающие ее основные направления.

Из изложенного можно сделать вывод, что финансово-правовую политику следует рассматривать как часть политики правовой, а их соотношение как «часть и целое».

Но при этом не следует умалять значение финансовой политики, которая, в принципе, обозначает вектор направления финансово-правовой политики.

Представленный анализ дает возможность исследования финансово-правовой политики в контексте деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Учитывая позиции представителей экономической науки, теории государства и права и финансового права, можно утверждать, что финансово-правовая политика в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов – это основанная на нормах Конституции РФ разновидность управленческой деятельности, целенаправленная совокупность мероприятий, осуществляемых государством по

формированию эффективных правовых основ, регулирующих деятельность указанных фондов как основного элемента системы пенсионного, медицинского и социального страхования и обеспечения. Исследование ее структурного состава, особенностей осуществления, формирования основных направлений развития будет способствовать повышению не только эффективности деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, но и уровня социализации Российской Федерации.

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

Финансово-правовая политика в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, заключающаяся в законотворческой и правоприменительной деятельности государства по созданию и реализации финансово-правовых норм, регламентирующих общественные отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов, является нормативной базой финансовой политики в данной сфере.

Ранее упоминалось о неразрывной связи финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов с социальной политикой. Следует согласиться с точкой зрения ряда ученых, считающих, что региональная финансовая политика подчинена целям и задачам социально-экономической политики региона со стратегическим ориентиром на увеличение качества жизни населения, а это требует определения критериев социально-экономического развития региональной

многоуровневой системы, адекватно отражающих социально-экономические проблемы и приоритеты развития субъектов Российской Федерации на современном этапе¹. Думается, что и на федеральном уровне можно выявить аналогичную подчиненность. Однако данный вывод нельзя принимать за абсолютный. С полной уверенностью можно говорить о том, что и социальная политика зависит от финансовой: невозможно осуществление эффективной социальной политики в государстве без проведения тщательно спланированной, сбалансированной, учитывающей все необходимые аспекты политики в области финансов. То есть, с одной стороны, финансовую политику можно рассматривать в качестве инструмента реализации политики социальной, а с другой – финансовым ограничителем либо стимулятором (в зависимости от объема финансового обеспечения) ее проведения и развития.

Иногда социальная политика может способствовать укреплению финансовой составляющей жизни общества. Например, финансовое благополучие Российского государства в определенный период времени стало возможным благодаря существованию большинства населения на грани низкого прожиточного минимума².

В качестве одного из принципов финансовой политики следует рассматривать принцип ее социальной направленности, который обусловлен закреплением обязательств социального государства в Конституции РФ и призван гарантировать гражданам и социальным группам равные возможности в получении работы, доходов и общественных благ независимо от места проживания. Исходя из этого, можно констатировать, что государство, проводя финансовую политику, должно учитывать социальную сферу, а в некоторых случаях рассматривать ее в качестве приоритетного

¹ См.: *Гринкевич Л.С., Лазичева Е.А.* Современная региональная финансовая политика: содержание и принципы формирования // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 3 (7). С. 56.

² См.: *Карпович Ю.В., Лепихина Т.Л.* Социальная политика России в условиях финансово-экономического кризиса // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2009. № 3. С. 257.

направления финансового обеспечения. В данном случае финансовую политику следует считать социально ориентированной.

Принципиально важно отметить, что сегодняшняя финансовая политика Российского государства ориентирована в ином направлении – развитие инновационных сфер промышленности и производства, высоких технологий, которые в перспективе будут способствовать переходу российской экономики на качественно новый уровень развития.

Важное значение для исследования обозначенного соотношения приобретают цели финансовой и социальной политики. Интересной в данном случае видится точка зрения В.М. Ходачека, обосновывающего, что «цели финансовой политики достаточно разноплановы и выходят за пределы собственно финансовой сферы, их не следует смешивать с целями социально-экономической политики. Такое может происходить на практике, когда финансовая политика получает неоправданный приоритет и начинает диктовать цели экономического, социального развития. В этом случае цели самой финансовой политики отодвигаются на второй план, происходит подмена целей по совершенствованию финансов, финансовых инструментов управления и регулирования целями, составляющими предмет не финансовой, а социально-экономической политики. В этом случае задачи самой финансовой политики решаются с меньшей эффективностью»¹.

По справедливому мнению Ю.А. Васильевой, «необходимо найти баланс между финансовой и социальной составляющими в развитии общества, чтобы избежать конфликта между ними; осуществление социальной защиты не должно препятствовать экономическому росту, и наоборот, бурное экономическое развитие не должно мешать выполнению государством своей социальной функции»².

¹ Ходачек М.В. Финансовая политика в сфере государственного и муниципального управления // Управленческое консультирование. 2007. № 1. С. 122.

² Васильева Ю.А. Реализация программ социальной защиты женщин в России // Известия ИГЭА. 2011. № 1 (75). С. 133.

Представляется, что основной целью и финансовой, и социальной политики государства является формирование общества, ориентированного на развитие инновационной экономики и на удовлетворение собственных потребностей, а также повышение эффективности функционирования всех институтов гражданского общества Российской Федерации.

А.В. Кузнецов провел детальный анализ отдельных составляющих социальной политики¹. Целесообразно в настоящем исследовании применить избранный ученым подход. Еще Фр. Бэкон писал, что исследователь в ходе познания предмета исследования должен видеть главную свою задачу в «разложении», «раздроблении» природы, «обособлении», «отдельном» изучении конкретных тел и процессов, а также в «раздельном» описании и анализе внешнего облика телесной, материальной природы, с одной стороны, и ее закона – с другой².

Исходя из этого, необходимо определить предмет государственной финансово-правовой политики в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, ее цели, определенные целями задачи, средства политики, субъекты и объекты данной политики, принципы и функции.

1. Предмет финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов. Предлагается предметом государственной финансово-правовой политики в рассматриваемой сфере считать направления финансовой деятельности государства в области формирования, распределения и использования средств государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации, контроль и привлечение к ответственности за неисполнение установленных законодательством обязанностей в области формирования, распределения и использования указанных средств.

¹ Кузнецов А.В. Внебюджетные фонды в системе инструментов социальной политики государства: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2006. С. 8–10.

² См.: Бэкон Фр. Соч.: в 2 т. М.: Мысль, 1971. Т. 1. С. 582.

Существуют и иные мнения. Например, Ю.Л. Смирникова определяет предмет финансово-правовой политики как «юридическую деятельность в сфере финансов»¹.

На основании анализа действующего российского законодательства можно сформулировать вывод о том, что сам комплекс правовых норм, регулирующих общественные отношения в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения, включая отношения в сфере функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, является составляющей частью рассматриваемой финансово-правовой политики. Так, ст. 6 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ)² закрепляет один из аспектов финансового обеспечения расходов на выплату пенсий Пенсионным фондом РФ посредством предоставления последнему межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ)³ (далее – Закон № 212-ФЗ) в главе 5 определяет правила контроля за уплатой страховых взносов в соответствующие фонды, а в главе 6 устанавливает ответственность за нарушение законодательства о страховых взносах.

2. *Цели государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов.* Цель являет собой тот желаемый, можно сказать, «идеальный» результат, который должен быть достигнут при совершении всего комплекса мероприятий – составляющих политики.

¹ Смирникова Ю.Л. Финансовое право и политика: соотношение и взаимодействие: моногр. / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: РПА Минюста России, 2011. С. 61.

² См.: СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4831; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4217.

³ См.: СЗ РФ. 2009. № 30, ст. 3738; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4339.

По мнению А.Г. Спиркина, в целом «целью политики является сохранение или создание наиболее приемлемых для определенных социальных слоев или классов, а также общества в целом условий и способов осуществления власти»¹.

А.В. Малько определяет цель в политике как специфическую форму знания, направленную на преобразование политической жизни, на изменение существующих политических отношений².

В.В. Субочев целью правовой политики в целом называет «создание эффективных механизмов государственного управления и правового регулирования. Без опоры на интересы субъектов права, без воздействия на эти интересы и без оперирования ими в качестве наиболее действенного рычага, позволяющего изменять характер правоотношений, достижение подобной цели будет под большим вопросом»³.

Например, основными стратегическими целями бюджетной политики ряд ученых видят «снижение налоговой нагрузки на экономику, упорядочение государственных обязательств, концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач, снижение зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен, создание эффективной системы межбюджетных отношений и управления государственными финансами»⁴.

Следовательно, целью государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов будет достижение установленных Конституцией РФ социальных ориентиров, а именно пенсионное, медицинское, социальное обеспечение при максимально возможном снижении бремени по уплате страховых взносов. В самом общем

¹ Спиркин А.Г. *Философия: учебник*. М.: Гардарики, 1999. С. 672.

² См.: Малько А.В. *Теория правовой политики: моногр.* М.: Юрлитинформ, 2012. С. 83.

³ Субочев В.В. *Указ. соч.* С. 474.

⁴ Зырянова Т.В., Кот Е.М. *Контроль за эффективным и целесообразным использованием государственных средств Пенсионным фондом РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.* 2008. № 10. С. 15–19.

виде целью можно назвать упорядочение интересов государства, общества и отдельно взятого субъекта, приведение их к балансу.

Также целью рассматриваемой политики с определенной долей условности возможно считать создание и совершенствование научно обоснованных правовых, административных, экономических и иных механизмов регулирования общественных отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов.

Рассматривая цель финансово-правовой политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, можно ее детализировать, дифференцируя следующим образом:

- обеспечение потребностей населения в сфере пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования;
- реализация конституционных прав граждан в названной сфере;
- стимулирование и оптимизация солидарного участия граждан и государства в системе пенсионного, социального и медицинского страхования;
- совершенствование контрольно-надзорных мер за деятельностью всех субъектов правоотношений в рассматриваемой сфере;
- совершенствование законодательства в рассматриваемой сфере.

Более того, важно уточнить, что цель рассматриваемой политики не является категорией статичной, а подвержена постоянным изменениям в зависимости от изменения целей политики государства в целом. Так, если государство решит поддержать отечественного работодателя (а подобная поддержка может осуществляться различными способами, в том числе и путем снижения бремени уплаты обязательных платежей), то необходимо будет реформировать систему пенсионного, медицинского и социального страхования, возложив обязанность уплаты страховых взносов на работника полностью (что может привести к социальному недовольству отдельно взятого субъекта) или в определенном процентном соотношении на работника и работодателя.

Не подвергается сомнению единственный факт – цель рассматриваемой политики всегда определяется потребностями общества.

Думается, что цели рассматриваемой финансово-правовой политики в обязательном порядке должны быть закреплены в нормативных правовых актах посредством отражения в них целей принятия отдельно взятого закона. Представляется логичным указание в первых статьях правового документа цели его принятия и дальнейшего применения. При этом закрепленные в последующем тексте документа, правовые правила будут являться средством достижения поставленных целей, что, в конечном итоге, позволит достигнуть цели финансово-правовой политики.

Однако современное законодательство, регулирующее общественные отношения в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, не отражает целей, которые ставит перед собой государство посредством принятия отдельных нормативных правовых актов.

Например, Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ)¹ не содержит законодательно закрепленной цели принятия и применения самого нормативного акта. Аналогичная ситуация наблюдается и в ряде других нормативных актов, регулирующих общественные отношения в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования.

3. Задачи финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов. Задачами правовой политики традиционно называют: соблюдение и охрана прав и свобод человека и гражданина в РФ; обеспечение законности и правопорядка; стабильное развитие демократического законодательства; укрепление федеративных основ государственного устройства и местного самоуправления; достижение эффективного правового регулирования в соответствующих сферах общественной жизни; выработка четких способов

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4831; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4217.

борьбы с преступностью, особенно с коррупцией; формирование правовой культуры общества и др.¹

Задачами финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов, опосредованными указанными целями, следует считать:

– формирование в Российской Федерации правовой среды, позволяющей в полном объеме соблюдать права и свободы человека и гражданина в государстве. Так, преамбула к Федеральному закону от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» закрепляет одну из задач, а именно установление в соответствии с Конституцией РФ оснований возникновения права на пенсию по государственному пенсионному обеспечению и порядок ее назначения;

– формирование научно-теоретической концепции, являющейся базисом функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. В соответствии с п. 5.6.37 Постановления Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» (с изм. от 11 апреля 2015 г. Постановление Правительства № 347)² данное министерство осуществляет организацию научных исследований в установленной сфере деятельности, в том числе в области пенсионного и социального обеспечения и страхования.

Пенсионный фонд РФ также осуществляет проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования на основании Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России);

– разработка новых научно-методологических подходов к процессу осуществления социальными государственными внебюджетными фондами закрепленных за ними функций;

¹ См.: Пустоваров В.М. Механизм формирования правовой политики в Российской Федерации // Юристъ-Правоведъ. 2009. № 1. С. 23.

² См.: СЗ РФ. 2012. № 26, ст. 3528; 2015. № 16, ст. 2384.

- проектирование нормативных правовых актов, соответствующих основным идеалам демократии, реализация которых является необходимым условием эффективного пенсионного, медицинского и страхового обеспечения и страхования в Российской Федерации;

- официальное толкование норм действующего законодательства в области государственных социальных внебюджетных фондов для достижения уровня максимальной доступности (или понятности) рядовому правоприменителю;

- формирование обоснованных предложений по совершенствованию системы государственных социальных внебюджетных фондов;

- соблюдение обязательного соответствия норм, регулирующих общественные отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов, с нормами иных подотраслей и институтов финансового права и иных отраслей российского права.

Следует констатировать, что не всегда задачи финансово-правовой политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов отражены в действующем законодательстве. Однако данное законодательство закрепляет задачи деятельности самих фондов, которые по сути являются детализацией задач такой политики.

Например, Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации закрепляет следующие задачи фонда:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;

– осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда социального страхования Российской Федерации;

– организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;

– сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

4. Средства государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов. Под средствами следует понимать совокупность действий, совершаемых определенными субъектами рассматриваемой политики, направленные на достижение ее конечной цели, а также определенный инструментарий, применяемый при совершении таких действий.

5. Субъекты государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов. Говоря о субъектах правовой политики в целом, целесообразно привести точку зрения В.М. Пустоварова, утверждающего, что, учитывая функциональное положение и способность к регулированию широкого круга общественных отношений, можно выделить определенный круг наиболее состоятельных субъектов правовой политики, куда входят Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ¹, Прокуратура РФ, а также иные государственные органы и должностные лица федерального уровня. Применительно же к субъектам Российской Федерации – это высшие органы законодательной и исполнительной властей субъектов РФ, конституционные

¹ Следует отметить, что с 6 августа 2014 г. Верховный Суд РФ стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам.

(уставные) суды субъектов РФ и другие государственные органы и должностные лица субъекта РФ¹.

Субъекты государственной финансово-правовой политики можно рассматривать в двух аспектах. В широком глобальном их понимании к субъектам следует причислять:

1. Государство в целом как непосредственного идеолога финансово-правовой политики в указанной сфере. Рассматривая государство в качестве субъекта финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов, ст. 5 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»² наделяет Российскую Федерацию следующими полномочиями:

а) разработка и реализация государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования;

б) установление тарифов страховых взносов на обязательное медицинское страхование и порядка взимания страховых взносов на обязательное медицинское страхование;

в) установление порядка распределения, предоставления и расходования субвенций из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

г) организация управления средствами обязательного медицинского страхования.

2. Органы государственной власти, среди которых особое место отводится федеральным министерствам: финансов, здравоохранения, труда и социальной защиты.

3. Политические партии, которые выступают участниками законотворческого процесса, инициируя принятие тех или иных законов,

¹См.: Пустоваров В.М. Указ. соч. С. 24.

²См.: СЗ РФ. 2010. № 49, ст. 6422; 2014. № 49, ч. 6, ст. 6927.

представляя тем самым интересы определенных групп населения, делегировавших им свои полномочия, оказавших доверие на выборах.

В узком смысле к субъектам государственной политики в указанной сфере следует относить непосредственных участников данных отношений: Президента РФ, законодательные и исполнительные органы государственной власти и т.д. вплоть до органов управления государственными социальными внебюджетными фондами, действующими на местах и принимающими непосредственное участие в реализации финансово-правовой политики.

В частности, Президент РФ в соответствии со ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления рассматриваемой политики как составной части внутренней политики государства.

Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ согласно конституционным полномочиям осуществляют законодательную деятельность по реализации рассматриваемой политики.

В соответствии с Федеральным законом № 165-ФЗ «Об основах социального страхования» Правительство РФ осуществляет управление системой обязательного социального страхования.

На основании Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (с изм. от 25 июля 2015 г. Постановление Правительства № 759)¹, к полномочиям в рамках рассматриваемой финансово-правовой политики относятся:

– внесение в Правительство РФ проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства и других документов, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов;

¹ См.: СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3258; 2015. № 31, ст. 4693.

- принятие нормативного правового акта, закрепляющего порядок формирования отчетности об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- согласование решений Пенсионного фонда РФ об объемах и структуре размещения средств страховых взносов;
- обобщение практики применения законодательства РФ и проведение анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;
- иные полномочия, установленные действующими нормативными правовыми актами.

На Министерство здравоохранения РФ на основании Указа Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 21 июля 2015 г. Указ Президента РФ № 373)¹ возложена функция координации деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Также Министерство здравоохранения РФ как субъект финансово-правовой политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов надделено следующими полномочиями²:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам в области медицинского страхования и обеспечения в Российской Федерации;
- утверждает формы документов по согласованию с Фондом обязательного социального страхования РФ;
- определяет порядок осуществления действий в рамках обязательного медицинского страхования (например, порядок регистрации и снятия с

¹ См.: СЗ РФ. 2012. № 22, ст. 2754; 2015. № 30, ст. 4571.

² См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» (с изм. от 3 июня 2015 г. Постановление Правительства РФ № 536) // СЗ РФ. 2012. № 26, ст. 3526; 2015. № 23, ст. 3333.

регистрационного учета страхователей для неработающих граждан территориальными фондами обязательного медицинского страхования);

– иные полномочия, закрепленные постановлениями Правительства РФ.

Министерство труда и социальной защиты РФ как субъект рассматриваемой финансово-правовой политики, действующий на основании Постановления Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 535 «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации» (с изм. от 4 сентября 2012 г. Постановление Правительства РФ № 881)¹ и Постановления Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» (с изм. от 11 апреля 2015 г. Постановление Правительства РФ № 347)², наделено функциями координации деятельности Пенсионного фонда РФ и Фонда обязательного социального страхования РФ.

На основании указанных нормативных актов министерство:

– принимает нормативные правовые акты по вопросам социального страхования (например, утверждает типовую форму договора об обязательном пенсионном страховании);

– обобщает практику применения законодательства и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

– осуществляет иные полномочия в области пенсионного и социального обеспечения и страхования, в том числе в сфере функционирования Пенсионного фонда РФ и Фонда обязательного социального страхования РФ, в соответствии с действующим законодательством.

6. Объект государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов. Объектом государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов в самом общем смысле можно считать то,

¹ См.: СЗ РФ. 2012. № 23, ст. 3029; № 37, ст. 5001.

² См.: СЗ РФ. 2012. № 26, ст. 3528; 2015. № 16, ст. 2384.

на что направлено ее непосредственное действие. В рамках проводимого исследования признание под объектом только процесса функционирования государственных социальных внебюджетных фондов неизбежно приведет к ограниченности его предмета, сузит поле его действия. Вот почему объектом рассматриваемой политики нужно считать область пенсионного, медицинского, социального обеспечения и страхования в целом.

7. *Функции государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов.* Прежде всего, посредством политики реализуется *управленческая* функция, которая выражается в том, что посредством принятия нормативных правовых актов, регулирующих финансовую деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, устанавливаются основы такой деятельности, что позволяет управлять процессами в области пенсионного, медицинского, социального обеспечения и страхования.

К таким нормативным правовым актам следует отнести: Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России); Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации», Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» и достаточно обширный ряд иных нормативных правовых актов, регулирующих исследуемый круг общественных отношений.

Инновационная функция финансово-правовой политики обеспечивает динамическое развитие в области пенсионного, медицинского, социального обеспечения и страхования, поскольку устанавливает необходимые ориентиры, цели, «идеалы», достижение которых позволит констатировать, что Российская Федерация действительно является социальным государством. При этом цели могут быть как глобальные:

– во времени (на несколько десятилетий вперед, которые возможно отразить в таком документе, как «Основы социальной политики государства на определенный период»);

– в пространстве (касающиеся территории всего государства, закрепленные в федеральных конституционных и федеральных законах);

– по кругу лиц (затрагивающие интересы всех граждан Российской Федерации),

так и более узкие:

– на очередной финансовый год и плановый период (отраженные в бюджетах государственных социальных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и плановый период);

– относительно одного или нескольких субъектов Российской Федерации или муниципальных образований (закрепленные в нормативных правовых актах соответствующего уровня);

– распространяемые на одну социальную группу (например, пенсионеров или лиц, нуждающихся в медицинской помощи, и т.д.).

Балансирующая функция финансово-правовой политики позволяет с помощью ее инструментов и методов сгладить противоречия, достичь оптимального эффективного соотношения постоянно сталкивающихся в социальной сфере интересов – государства, общества и отдельного индивида.

Одной из ведущих функций финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов является *информационная функция*, которая реализуется посредством проведения пропаганды среди населения, направленной на повышения уровня доверия к имеющейся системе пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования.

В рамках реализации данной функции Пенсионный фонд РФ проводит разъяснительную работу среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к его компетенции в соответствии с Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России).

8. *Принципы государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов.*

Исследование подобных принципов, несомненно, надо основывать на изучении принципов государственной политики в целом. Так, утвержденные Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан»¹ закрепили необходимость соблюдения следующих принципов государственной политики:

- законность;
- демократизм;
- гуманизм;
- взаимосвязь с патриотическим, трудовым, экологическим и другими видами воспитания на общей нравственной основе;
- обеспечение взаимодействия государства с институтами гражданского общества и конфессиями;
- соответствие закономерностям развития правового государства и гражданского общества;
- возможность финансового обеспечения реализации задач государственной политики за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в сочетании с финансовой поддержкой на основе государственно-частного партнерства.

К основным принципам финансово-правовой политики в указанной области следует отнести:

- *принцип плановости*, который реализуется, прежде всего, в наличии (либо необходимости такого наличия) основных документов и нормативных правовых актов, закрепляющих основные этапы ее проведения, отражающих ее цели и ожидаемые результаты, а также методы, средства и инструменты их достижения.

Следует указать, что среди принципов правовой политики А.В. Малько² выделяет схожий с принципом плановости принцип прогнозирования,

¹ См.: Российская газета. 2011. 14 июля.

² См.: Малько А.В. Указ. соч. С. 216.

выражающийся в необходимости предвидения потенциально возможных результатов ее проведения. Подобные прогнозы можно строить только на научно обоснованной базе с учетом ранее приобретенного опыта и полученных в прошлом результатов. Однако прогнозирование не всегда может быть верным, поскольку на процессы и явления, происходящие в жизни государства и общества, могут оказывать влияние различные обстоятельства, в том числе и не учтенные специалистами, возникшие стихийно.

Поэтому планы, зафиксированные в нормативных правовых актах, содержащих в себе в том числе и ответственность за нереализацию планов, являющие собой сущность принципа плановости, видятся более оптимальными в рамках функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, нежели чем прогнозы.

Основным примером реализации принципа плановости в сфере финансово-правовой политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов служат ежегодно принимаемые федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондах на текущий год, на основании которых происходит образование, распределение и использование принадлежащих им денежных средств;

– *принцип единства политики*, вытекающий из конституционно закрепленного принципа единства территории РФ, единства проводимой экономической политики на территории государства.

Отдельные нормативные правовые акты, в частности Бюджетный кодекс РФ, закрепляют принцип равенства прав и обязанностей субъектов РФ в отношениях с федеральным центром. Следовательно, единая политика в сфере деятельности государственных социальных внебюджетных фондов должна проводиться на территории всей страны. Такое единство политики можно назвать «территориальным единством».

Также можно говорить и о «качественном единстве», которое можно рассматривать как проведение единой политики в отношении всех граждан государства без какой-либо дискриминации в зависимости от пола, расы, возраста, материального положения и т.д., что также вытекает из положений Основного Закона.

Принцип единства политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов реализуется и посредством наличия системы единых на всей территории РФ органов управления пенсионным, социальным и медицинским обеспечением и страхованием (Министерство финансов РФ, Министерство здравоохранения РФ, Министерство труда и социальной защиты РФ, органы управления государственными социальными внебюджетными фондами);

– принцип сочетания динамики и статики в реализации политики.

Динамика в процессе реализации политики представляет собой необходимость быстрого и своевременного реагирования на изменения, происходящие в экономико-правовой жизни государства, мировые преобразования, что влечет за собой изменение действующего законодательства. А статичное состояние политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов – залог доверия граждан государства к действиям власти в рамках социального обеспечения и страхования, возможность планирования самим государством поэтапных действий в области финансов в целом. Правовая база должна быть подвижной, «эластичной» в целях гибкого регулирования оперативных социально-экономических процессов в обществе, оставляя неизменным базис – основной правовой фундамент функционирования Российского государства в целом.

На сегодняшний день данный принцип связан с рядом дискуссионных вопросов, возникающих как среди теоретиков финансового права, так и правоприменителей. Одна группа ученых говорят о необходимости постоянного изменения финансового законодательства, поскольку

нормативные правовые акты, принятые в начале 90-х гг. XX в., не отвечают потребностям экономики и общества, неадекватно регулируют современные общественные отношения, возникающие в области функционирования государственных внебюджетных фондов. Но, с другой стороны, постоянные изменения финансового законодательства усложняют применение данных актов, не позволяют свободно ориентироваться в них правоприменителю. Именно этот аргумент выдвигает другая группа ученых.

В качестве практического примера реализации данного принципа можно привести ст. 24 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 407-ФЗ)¹, закрепляющую государственные гарантии устойчивости финансовой системы обязательного социального страхования.

Думается, что разумное соотношение динамики и статики при проведении финансово-правовой политики в рамках функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, проявляющееся в сочетании внесения необходимых законодательных изменений с незыблемостью основных принципов и идей, позволяет разрешить давно длящийся спор, а также оптимизировать процесс реализации исследуемой политики;

– *принцип учета публичных и частных интересов.* Государство при проведении финансово-правовой политики в исследуемой сфере должно координировать собственные интересы, интересы государственных социальных внебюджетных фондов, хозяйствующих субъектов и физических лиц. В указанном случае важно отметить оптимальность научной позиции Е.В. Левиной, утверждающей, что «для нахождения консенсуса необходимо комплексно оценивать эффективность государственной финансово-правовой политики и экономической политики с использованием методов прогнозирования (до принятия властного решения) и ретроспективного

¹ См.: СЗ РФ. 1999. № 29, ст. 3686; 2014. № 49, ч. 6, ст. 6916.

анализа (в среднесрочной и долгосрочной перспективе), признавая при этом приоритетность стабильного общественного развития»¹;

– *принцип системности*, который выражается в проведении данной политики в совокупности с иными видами политики государства, (например, социальной политики, инновационной политики, политики интеграции в мировое сообщество), а также с различными формами правовой политики.

Рассматривая принцип системности финансово-правовой политики, необходимо указать, что некоторые нормативные правовые акты закрепляют принципы отдельных мероприятий в ее рамках. Так, ст. 4 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 407-ФЗ) закрепляет принципы обязательного социального страхования, которые должны соответствовать принципам финансово-правовой политики, включая принцип паритетности участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования. Данный принцип является логическим следствием указанного ранее принципа учета публичных и частных интересов в сфере деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, реализуя при этом принцип системности.

Думается, что все элементы финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов должны рассматриваться во взаимосвязи, их системной целостности. Только так можно получить всеобъемлющее представление о ней.

В целом финансово-правовая политика выступает в обязательном порядке частью внутренней политики государства.

На сегодняшний день можно обозначить ряд мероприятий, обязательных к исполнению для оптимизации финансово-правовой политики:

¹ Левина Е.В. Указ. соч. С. 139.

1) стабильность законодательства в области пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования в целях повышения степени доверия к государству;

2) обеспечение конкретизации законодательства в сфере пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования, исключающего ошибки правоприменения;

3) реформирование действующего законодательства по вопросам размеров ставок страховых взносов в сторону их уменьшения в целях повышения их собираемости, недопущения совершения нарушений со стороны работодателей в рамках незаконной минимизации страховых взносов.

Более того, рассматриваемая политика в обязательном порядке должна носить программно-стратегический характер.

Неоспоримым является факт, что финансово-правовая политика должна иметь под собой, прежде всего, научную основу, теоретически обоснованные положения, подтвержденные изученным опытом и проведенными исследованиями. «Научная обоснованность правовой политики – это та качественная характеристика, без которой политика в области права просто не может мыслиться. В ином случае мы будем иметь дело лишь с конгломератом мероприятий в области правотворчества, правоприменения и т.д., не объединенных в систему, не охваченных единой программой и поэтому с малой долей вероятности способных привести к желаемому (положительному) результату»¹.

Финансово-правовая политика в сфере государственных социальных внебюджетных фондов – достаточно конфликтная сфера, поскольку в ней сталкиваются интересы государства, общества в целом и отдельных его

¹ Трофимов В.В. Доктринальные основания муниципально-правовой политики: социолого-эмпирический компонент // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 8. С. 7–10.

индивидов. Следовательно, эффективной она будет только при условии учета всех этих интересов, достижения их баланса.

Проведенный анализ финансово-правовой политики на протяжении всей истории их существования показал, что любые государственные социальные, экономические, правовые реформы подразумевают и модернизацию отдельных аспектов в рассматриваемой сфере. Более того, социальная сфера ни в коей мере не должна подчиняться экономической составляющей жизнедеятельности государства, а, наоборот, обязана служить ориентиром ее развития, ставить перед ней определенные цели, формулировать задачи, которые будут решаться с помощью экономических и правовых инструментов. Другими словами, экономические преобразования не должны осуществляться в ущерб или за счет социальной сферы.

Для обеспечения эффективного социально-экономического развития современного государства в условиях всеобщей государственной нестабильности, обусловленной кризисными явлениями в экономике, необходима реализация комплексной государственной социальной поддержки населения по всем направлениям на основе оптимизации финансово-правовой и социальной политики, в том числе в сфере государственных социальных внебюджетных фондов, и совершенствования системы социального государства.

Очевидно, что финансово-правовая политика в области государственных социальных внебюджетных фондов должна реализовываться на основе научно обоснованной концепции, включающей в себя базирующуюся на современных научных представлениях форму выражения социальной направленности деятельности государства в области пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования. Разработка концепции должна осуществляться с учетом исследований экономических показателей Российского государства, а также оценки действий правительств зарубежных государств в социальной сфере для предотвращения потенциальных негативных явлений в будущем.

Нестабильная экономическая ситуация в Российской Федерации, породившая неспособность государства в полном объеме исполнять возложенные на него обязанности в социальной сфере, предопределила повышенную актуальность формирования и функционирования эффективной политики в области государственных социальных внебюджетных фондов. Кризис в экономике оказался серьезным испытанием для всех слоев российского общества. Исходя из этого, конечной целью финансово-правовой политики должно стать построение демократического государства с социально ориентированной экономикой, обеспечивающей условия для положительной динамики в экономических процессах и повышения благосостояния населения.

Современная финансово-правовая и социальная политика в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов очень затратна в силу высокой степени участия в ней государства. Сегодня подавляющая часть расходов и ответственности в рассматриваемой сфере лежит именно на нем. При этом фактически отсутствуют стимулы к участию отдельно взятой личности в процессе собственного социального обеспечения, а имеющиеся обладают низкой эффективностью.

Если исходить из исторических особенностей и сформировавшегося общественного сознания в области социальной политики, то можно утверждать, что радикальное изменение ее направления, выражающееся в переложении бремени финансовой ответственности на отдельно взятого гражданина даже в части, не приведет к улучшению сложившейся ситуации, а, наоборот, породит социальные конфликты и недовольство в обществе, угрозу социально-экономической и политической стабильности и разрушение системы демократии.

Следовательно, в рамках финансово-правовой политики необходим комплекс мероприятий, работающий на популяризацию реализуемой идеи, способствующей повышению ответственности отдельно взятой личности за

собственное социальное обеспечение, тем более, что опыт зарубежных государств доказывает ее высокую эффективность и успешность.

Выводы по главе 1. Понятие «фонд» аккумулирует в себе материальный и организационный аспекты, что влияет на изучение конкретных организаций, содержащих такое понятие в своем наименовании. Государственные социальные внебюджетные фонды воплощают в своем наименовании двааспектное соединение – обозначают как экономическую сущность своей деятельности, заключающуюся в фондировании, так и особенности организационно-правового статуса.

Являясь юридическим лицом публичного права, государственный внебюджетный фонд представляет собой некоммерческую организацию, осуществляющую основанную на Конституции РФ и иных нормативных правовых актах публичную финансовую деятельность в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования.

Государственные социальные внебюджетные фонды Российской Федерации, являясь некоммерческими организациями, наделенными властными полномочиями, наряду с органами государственной власти ориентированы на создание в государстве условий, способствующих достижению благосостояния всех групп населения, следовательно, построению социального государства. Государство, пропагандирующее социальные ценности, способно бесперебойно функционировать только при соблюдении принципа верховенства закона, воспитания среди граждан правовой культуры, то есть в рамках правового государства, достижение целей которого также является берущей начало в Конституции РФ задачей рассматриваемых фондов.

В рамках построения в Российской Федерации социального государства государственные социальные внебюджетные фонды являются основным субъектом государственного «инвестирования» средств в социальную сферу в целом и отдельную личность в частности, которое позволяет создать необходимые условия для их вовлечения в экономическое развитие страны.

Современное экономическое и правовое развитие детерминирует необходимость закрепления «социальности» в действующем отраслевом законодательстве.

Основной Закон государства определил базовые начала деятельности социальных государственных внебюджетных фондов в рамках осуществляемой государством социальной политики. Несмотря на довольно скудное закрепление в Конституции РФ, финансово-правовые основы деятельности указанных фондов следует признать достаточными для дальнейшей детализации в отраслевом законодательстве. Государственные социальные внебюджетные фонды на основании конституционных положений определяются основными субъектами обеспечения высшего уровня социальности в государстве.

Конституция РФ закрепила базовые идеи пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования. В рамках отраслевого законодательства для развития конституционных идей требуется четкое установление наделенных властными полномочиями конкретных органов и организаций, к которым относятся государственные социальные внебюджетные фонды, ответственные за осуществление реализации основных мероприятий по становлению социального государства. Именно Основной Закон Российской Федерации, определяющий государственные социальные ориентиры, должен стать отправной точкой законодательного регулирования их деятельности, содержать в себе базисные идеи дальнейшего отраслевого финансово-правового регулирования.

Финансово-правовая политика в области государственных социальных внебюджетных фондов как часть финансовой политики имеет основополагающее значение для дальнейшего развития и реформирования системы указанных фондов, что должно отражаться как в доктринальных документах, так и в текущих нормативных правовых актах.

При этом финансовую политику в области государственных социальных внебюджетных фондов следует рассматривать как совокупность

отраженной в нормативных правовых актах государственной политики в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования, научно-теоретических достижений в области политики, социологии, права, а также финансовой деятельности уполномоченных субъектов, целью которой является достижение удовлетворения потребностей нуждающихся субъектов при соблюдении баланса частных и публичных интересов.

Структурными элементами финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов являются предмет, ее цели, определенные целями задачи, средства, субъекты и объекты, принципы и функции.

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

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

Традиционно вопрос о месте того или иного звена финансовой системы Российской Федерации, а в данном исследовании государственных социальных внебюджетных фондов, верно и научно обоснованно начать с исследования сущности финансов как основополагающего понятия, отправной точки всех общественных отношений в области образования, распределения и использования денежных фондов. Последнее время практически каждое из научных исследований в области финансово-правовой науки содержит в себе научные размышления о природе финансов, их роли и месте в современной правовой либо экономической действительности.

Согласно детальному анализу имеющихся в экономической науке подходов к сущности финансов, проведенному А.И. Акчуриной, «подходы отечественных экономистов к содержанию и составу финансов... можно подразделить на сторонников распределительной концепции (Л.А. Дробозина, Э.А. Вознесенский, В.М. Родионова, Н.Г. Сычев и др.) и воспроизводственной концепции (Д.С. Моляков, П.С. Никольский, М.В. Романовский, В.К. Сенчагов и др.), а также на «государственников», связывающих категорию финансов только с деятельностью государства (А.М. Александров, А.М. Бирман, Б.М. Сабанти, А.Ю. Казак) и «негосударственников», признающих существование не только

государственных финансов, но и частно-хозяйственных финансов организаций (большая часть советских и российских экономистов)»¹.

Уместно привести несколько точек зрения представителей экономической мысли по данному вопросу. Так, А.Г. Грязнова и Е.В. Маркина представляют финансы как «совокупность денежных отношений по поводу распределения стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, в результате которого формируются денежные доходы, поступления и накопления у отдельных субъектов хозяйствования, государства, используемые в дальнейшем для решения экономических и социальных задач»².

Оправданно продолжить исследование определением финансовой системы, ее правовой сущности. Данный вопрос также изучался большинством представителей научного финансового сообщества.

С позиций лингвистов, в общем смысле понятием «система» обозначается «совокупность элементов, объединенных в цельную структуру прямыми и обратными связями, определяющими свойства системы, выходящие за рамки простой суммы свойств составляющих ее элементов»³. Аналогичной позиции по вопросу определения категории «система» придерживаются экономисты⁴.

Словарь М. Вебстера определяет систему как «сложное единство, сформированное многими, как правило, различными факторами и имеющее общий план или служащее для достижения общей цели»⁵.

Р. Гибсон отмечает, что «система – интегрированная совокупность взаимодействующих элементов, предназначенная для кооперативного

¹ Акчурина А.И. Финансовая инвестиционная политика в России: дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2005. С. 12.

² Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. М.: Финансы и кредит, 2004. С. 13.

³ Птушенко А.В. Заметки о современном праве. М.: РИНФО, 2009. С. 60.

⁴ См., например: Экономико-математический словарь / под ред. Л.И. Лопатникова. М.: Дело, 2003.

⁵ Настольный словарь М. Вебстер=Desk Dictionary/ М. Webster. М., 2010. С. 78.

выполнения заранее определенной функции. Система – собрание или соединение объектов, объединенных регулярным взаимодействием или взаимозаменяемостью»¹.

И.В. Блауберг подчеркивает, что специфика любой системы «не исчерпывается особенностями составляющих ее элементов, а коренится прежде всего в характере связей и отношений между определенными элементами»². То есть простой набор элементов без какой-либо внутренней взаимосвязи, определенного единого ядра не может считаться системой. Следовательно, система становится таковой, когда обнаруживаются «соединительные линии» ее элементов и звеньев, базирующиеся на определенных принципах, подчиняющиеся каким-либо характерным для данной системы правилам и нормам.

Оптимальный алгоритм исследования того или иного явления представил А.В. Птушенко: «Чтобы понять сущность объекта, нужно представить его в виде системы: найти, в ряду каких систем он находится, из каких подсистем он сам состоит, элементом какой метасистемы (надсистемы) он является»³. Такой алгоритм используется в настоящем диссертационном исследовании.

К.С. Бельский называет финансовую систему государства статикой финансовой деятельности государства, ее «фотографией», полагая, что «по финансовой системе, имевшей место в эпоху Александра II, историки могут понять, как осуществлялась финансовая деятельность Российского государства во второй половине XIX в., какая финансовая политика проводилась во времена русского самодержавия»⁴.

Говоря о финансовой системе СССР, С.Д. Цыпкин указывал на употребление данного понятия в двух значениях:

¹ Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М.: Мысль, 1978. С. 15.

² Блауберг И.В. Философско-методологические проблемы системного исследования: дис. ... д-ра филос. наук. М., 1983.

³ Там же.

⁴ Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Контракт: Волтерс Клувер, 2011. С. 27–28.

– во-первых, как совокупности и взаимосвязи различных групп финансовых отношений, каждая из которых, имея особенности в аккумуляции и использовании денежных фондов, играет различную роль в общественном воспроизводстве;

– во-вторых, как совокупности органов государства и учреждений, осуществляющих непосредственное руководство финансовой деятельностью государства¹.

Ведущий ученый в области финансового права Н.И. Химичева указывает, что современная отечественная финансовая система строилась с учетом зарубежного опыта, например в области создания и функционирования внебюджетных и бюджетных целевых фондов: «Финансовая система приобрела черты, присущие рыночным отношениям в экономике, сформированы финансовые институты на уровне местного самоуправления, органы которого, согласно Конституции РФ (ст. 12), не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем для финансовой системы России характерны специфические черты, которые отражают экономические и политические условия, традиции и приоритеты, сложившиеся в стране»².

Подобное указание на специфичность финансовой системы, ее зависимость от направлений и целей государственного развития четко отражает наличие в финансовой системе в качестве самостоятельного ее элемента государственных внебюджетных фондов, которые были созданы, а затем приобрели самостоятельность структурного звена в целях построения в Российской Федерации социального государства, стоящего на страже прав человека и гражданина, среди которых в особой защите нуждаются права на пенсионное, социальное и медицинское обеспечение.

¹ См.: *Цыпкин С.Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. С. 5.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 28.

Размер страховых взносов, уплачиваемых в бюджеты государственных внебюджетных фондов, порядок их взимания, контроль за их уплатой обязанными субъектами, закрепленные в Законе № 212-ФЗ, в полном объеме отражают проводимую в государстве социально-экономическую и фискальную политику, являющую собой один из этапов на пути нахождения оптимального соотношения частных и публичных интересов.

О.Н. Горбунова рассматривает как институциональный, так и организационный аспект финансовой системы Российской Федерации¹. При этом автор в финансовую систему в первом ее смысле, обосновывая необходимость использования зарубежного опыта в условиях развития рыночной экономики, включает следующие денежные фонды:

- государственные финансы;
- финансы хозяйствующих субъектов;
- местные финансы;
- финансы страхования;
- кредит (государственный и банковский)².

Достаточно интересной видится позиция Д.В. Винницкого, указывающего, что финансовая система состоит из самовоспроизводящихся элементов³.

Финансовая система является предметом научных споров не только российских ученых, но и представителей зарубежных научных школ финансового права.

¹ О.Н. Горбунова рассматривает финансовую систему и как «совокупность финансовых институтов, каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов», и как «совокупность государственных органов и учреждений, осуществляющих в пределах своей компетенции финансовую деятельность» (Финансовое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2010. С. 10).

² См.: Там же.

³ См.: *Винницкий Д.В.* Финансовое право в современных условиях: традиции и инновации // Финансовое право. 2006. № 8. С. 9.

Так, белорусский ученый Л.А. Ханкевич определяет финансовую систему государства как «совокупность определяемых правом собственности денежных фондов и установленного законом правового статуса каждого из этих фондов»¹.

Структурный состав финансовой системы Казахстана А.И. Худяков представил следующим образом:

1) частные финансы, включающие финансы организаций (коммерческих и некоммерческих); финансы страховых организаций; финансы банков; финансы негосударственных специальных фондов;

2) государственные финансы, в состав которых входят бюджетная система; внебюджетные целевые фонды; финансы государственного страхования; финансы государственных банков; финансы государственных предприятий и учреждений, а также центров хозяйственных систем (органов государственного управления)².

Украинский ученый А.А. Нечай, в свою очередь, структурирует финансовую систему на подсистему публичных и частных финансов³.

Финансовая система, по мнению представителей экономической науки, представляет собой «единый комплекс управления финансовыми отношениями, включающий механизм формирования фондов финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, государственные (муниципальные) финансовые органы и финансовые службы предприятий, а также систему взаимосвязей между ними»⁴.

Составляющими финансовой системы являются :

- финансы предприятий и корпораций;
- бюджетная система;

¹ Ханкевич Л.А. Дискуссионные аспекты теории финансового права: моногр. Минск: БИП-С Плюс, 2007. С. 39.

² См.: Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы: Баспа, 2001. С. 35.

³ См.: Нечай А.А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 2005. С. 9.

⁴ Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 24–25.

- внебюджетные финансовые фонды;
- государственные заимствования;
- фонды страхования;
- финансы некоммерческих и общественных организаций¹.

Для структурного анализа финансовой системы А.З. Дадашев избрал субъектный критерий, на основании которого выделил следующие ее подсистемы:

- подсистема финансовых отношений и ресурсов, возникающих у хозяйствующих субъектов, куда включаются финансы коммерческих предприятий и организаций и финансы некоммерческих организаций;
- подсистема финансовых отношений и ресурсов, возникающих у работников;
- подсистема финансовых отношений и ресурсов, возникающих у государства, объединяющая в себе бюджетные и внебюджетные финансы².

С точки зрения Е.Ю. Грачевой, финансовая система состоит из ряда взаимосвязанных звеньев, подразделяющихся на подзвенья, обусловленные внутренней структурой содержащихся в них финансовых взаимосвязей:

- государственные финансы, включающие в себя бюджет страны, внебюджетные фонды (социального страхования, занятости населения, обязательного медицинского страхования, пенсионный фонд и прочие), государственный кредит;
- финансы предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности, включающие финансы предприятий, функционирующих на коммерческих началах, финансы учреждений и организаций, осуществляющих некоммерческую деятельность, и финансы общественных объединений;
- кредитование;

¹ Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 24–25.

² См.: Дадашев А.З., Черник А.Г. Финансовая система России: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 15–18.

– страхование¹.

Ю.А. Крохина предлагает следующую структуру финансовой системы:

- бюджетная система с входящими в нее государственными (федеральными, республиканскими, областными) и местными бюджетами;
 - внебюджетные государственные и муниципальные фонды;
 - кредит (государственный, муниципальный, банковский);
 - финансы имущественного и личного страхования;
 - финансы предприятий различных форм собственности, объединений, организаций, учреждений, отраслей народного хозяйства².
- Следует обратить внимание, что представления структуризация финансовой системы является аналогом позиции Н.И. Химичевой по данному вопросу, высказанной несколькими годами ранее.

А.С. Емельянов, отмечая динамику современных экономических отношений, определяет финансовую систему как совокупность взятых во взаимодействии относительно обособленных сфер и звеньев финансовых отношений (финансовых институтов), связанных с формированием и расходованием денежных фондов. При этом в состав публичного сектора финансовой системы России автор включает:

- бюджетную систему, представляющую собой совокупность бюджетов трех уровней;
- налоговую систему, включающую все налоги и сборы, взимаемые на территории Российской Федерации, а также органы, осуществляющие организацию их уплаты и налоговый контроль;
- систему внебюджетных целевых фондов, состоящую из федеральных внебюджетных фондов, внебюджетных фондов, образованных в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации; нормативно-правовыми актами местного самоуправления;

¹ См.: Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России: учебник для вузов и финансовых учреждений. М.: Теис, 1995. С. 6–7.

² См.: Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право: краткие учебные курсы юридических наук / под ред. М.В. Карасевой. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. С. 7.

– систему денежного обращения, обращения ценных бумаг и обращения валютных ценностей, наличие которых является необходимым условием существования финансовых отношений;

– кредитную систему, содержащую государственный, муниципальный и банковский кредиты;

– страховую систему, представляющую собой совокупность всех форм и видов страхования, существующих на территории Российской Федерации¹.

Вступая в полемику с названным ученым, С.В. Запольский высказывает научную заинтересованность по вопросу возможности включения в финансовую систему каких-либо иных систем и предлагает включить в финансовую систему субъектов – носителей финансовой правосубъектности, то есть органы и организации, олицетворяющие власть государства в сфере финансов, материальные атрибуты правового регулирования финансов – многочисленные нормативные правовые акты, информационно-аналитические системы, средства механизации и автоматизации учета, контроля, охраны и т.д. Система должна дополняться многочисленными видами неимущественных отношений, тесно связанных или даже возникающих вместе с имущественными отношениями. Речь идет о планировании, информировании, учете, отчетности, контроле, мониторинге, то есть об управлении финансовой деятельностью. В финансовой системе необходимо найти место таким институтам, как финансовый контроль, бухгалтерский учет, налоговая отчетность².

По мнению С.В. Мирошник, современная финансовая система включает в себя следующие элементы:

«– финансовые ресурсы бюджетов всех уровней;

– финансовые ресурсы государственных внебюджетных фондов;

¹ См.: Емельянов А.С. Юридическая квалификация и реализация охранительной функции финансового права: моногр. Тюмень: Тюмен. юрид. ин-т МВД России, 2002. С. 35–36.

² См.: Запольский С.В. Теория финансового права: науч. очерки. М.: Изд-во РАП, 2010. С. 31–32.

- финансовые ресурсы Стабилизационного фонда (на сегодняшний день Фонд не функционирует. – *И. Б.-Ш.*)
- финансовые ресурсы Банка России;
- финансовые ресурсы резервных фондов;
- финансовые ресурсы естественных монополий;
- финансовые ресурсы общих субъектов хозяйствования;
- финансовые ресурсы кредитных организаций;
- финансовые ресурсы субъектов страхового дела;
- финансовые ресурсы субъектов фондового рынка;
- финансовые ресурсы населения»¹.

Представленный С.В. Мирошник структурный состав финансовой системы должен быть оценен с критических позиций, поскольку его отличает расширенный (и не всегда оправданно) состав элементов, а также включение в него в качестве самостоятельного элемента финансовых ресурсов населения, что противоречит сущности самих финансов.

Интересной видится точка зрения Э.Д. Соколовой, которая, определяя структурные элементы финансовой системы в зависимости от установленного ст. 8 Конституции РФ многообразия форм собственности, выделяет три основных звена финансовой системы:

- государственные финансы;
- местные финансы;
- частные финансы².

Вообще, ученый справедливо отмечает, что отсутствие законодательного закрепления категории «финансовая система» дает почву

¹ *Мирошник С.В.* Финансовая политика и финансовая система страны // Финансовое право. 2008. № 4. С. 7–8.

² См.: Финансовое право: учебник / Е. Ю. Грачева, Н. Г. Горазеев, В. М. Малиновская и др. / под ред. Е. Ю. Грачевой. М.: Право и закон: КолосС, 2003. С. 12; *Соколова Э.Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Юриспруденция, 2007. С. 22.

для появления различных доктринальных понятий¹. Действительно, легальное закрепление отдельных финансово-правовых категорий, получивших только научное обоснование, избавит правоприменителя от необходимости самостоятельного избрания (не всегда верного) законодательной нормы.

Более того, ученый закономерно ставит вопрос о соотношении таких понятий, как «финансовая система» и «финансовая деятельность», а отвечая на него, определяет их как соотношение состояний статики (финансовая система) и динамики (финансовая деятельность)².

А.А. Лукашев указывает, что «для науки финансового права категория «финансовая система» имеет методологическое значение, поскольку позволяет очертить круг отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования»³, подтверждая свою позицию точкой зрения С.В. Запольского, указывающего, что финансовая система в гносеологическом смысле выполняет в финансовом праве практически ту же роль, что и понятие предмета правового регулирования для всего права в целом⁴.

При этом С.В. Запольский справедливо указывает, что «если говорить о правовом влиянии, то финансовую систему формирует не финансовое право и законодательство, а скорее – конституционное, административное и гражданское право; большое влияние оказывает также система уголовно-правовых запретов, применяемых к сфере финансов»⁵. Действительно, сложившаяся научно обоснованная финансовая система является

¹ См.: Соколова Э.Д. Финансы, финансовая система и финансовая деятельность: теоретико-правовой аспект // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 51.

² См.: Там же. С. 67.

³ Лукашев А.А. Методологические проблемы системы финансового права // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 70.

⁴ См.: Запольский С.В. О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. 2006. № 8. С. 2–8.

⁵ Там же.

определяющей как для основных отраслей права, так и для комплексных отраслей законодательства.

Е.В. Покачалова выделила три основные группы научных направлений по вопросу определения структуры финансовой системы Российской Федерации, а именно:

– рассмотрение финансовой системы как совокупности денежных фондов специального назначения (Н.И. Химичева, А.И. Худяков, Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова и др.);

– рассмотрение финансовой системы как совокупности финансовых органов и институтов (К.С. Бельский и др.);

– одновременное рассмотрение финансовой системы как совокупности денежных фондов и совокупности финансовых органов (В.И. Живалов и др.)¹.

Ряд ученых выделяют достаточно самостоятельную структуру финансовой системы, под которой понимают сложный конгломерат различных по формам процессуальных, управленческих, имущественных и внешнеэкономических отношений, связанных конституционными основами бюджетного и налогового федерализма, единым финансовым, фондовым и кредитным рынком, а также обязательствами перед мировыми финансовыми структурами, включая в нее такие организационно-функциональные институты, как финансовое законодательство, государственные органы, реализующие и обеспечивающие финансово-правовые процедуры, взаимодействующие организации и механизмы, иные общественные отношения, охватывающие специальные виды финансовой деятельности².

¹ См.: Покачалова Е.В. Современная финансовая система и система российского финансового права: проблемы и перспективы взаимодействия и развития с учетом опыта зарубежных государств // Научные труды по финансовому праву: современные проблемы предмета, метода и системы финансового права: матер. Первой междунар. науч.-теор. конф. «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алматы, 27 октября 2010 г.). Алматы: Налоговый эксперт, 2011. Вып. 1. С. 217.

² См.: Петрова Г.В., Конюхова Т.В., Горева А.В., Герасименко Н.В., Васильев А.А., Харсеева И.В. Правовое регулирование защиты финансовой системы // Законодательство и экономика. 2001. № 12. С.13-29.

Итак, финансовую систему следует рассматривать как категорию, стоящую над всей совокупностью общественных отношений в области финансов, а также норм, их регулирующих. Финансовая система в данном смысле может рассматриваться как одна из сфер жизнедеятельности наряду с политической, экономической, социальной сферой и т.д. В данном смысле выделение в качестве самостоятельного элемента финансовой системы государственных социальных внебюджетных фондов есть один из инструментов признания финансовой системы в качестве общественной ценности.

Следует обратить внимание, что во всех рассмотренных научных позициях в состав финансовой системы в качестве одного из ее элементов наряду с государственными внебюджетными фондами включены финансы страхования, в которое входит и обязательное страхование (в том числе пенсионное, социальное и медицинское)¹.

В целом наличие государственных внебюджетных фондов является обязательным признаком любого современного демократического социально ориентированного государства. Представляя собой значимый компонент системы публичных финансов в большинстве экономически развитых стран мира, внебюджетные фонды должны увеличивать объем аккумулируемых в себе средств при одновременном росте количества фондов, что является специфической особенностью для указанных государств².

Можно утверждать, что Российская Федерация, идя по пути построения социального государства, умело применила опыт зарубежных государств при определении места государственных внебюджетных фондов.

С точки зрения Э.Н. Шафигуллина, внебюджетные фонды как финансовая категория «представляют собой совокупность денежных распределительных отношений, в результате которых на основе обязательных

¹ См., например: *Косоногова С.В.* Финансово-правовое регулирование организации страхования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008.

² См.: *Калов З.А., Курашева Ф.М., Хациева Л.У.* Финансовая система пенсионного страхования // *Фундаментальные исследования.* 2008. № 1. С. 25–29.

страховых и других доходов формируются государственные фонды финансовых ресурсов, предназначенные для осуществления важнейших государственных расходов, не включенных в бюджет»¹. Действительно, пенсионная, социальная и медицинская сферы являются важнейшими направлениями деятельности государства, требующими значительных расходов. И только выведение подобных фондов за рамки бюджета, придание им некой системной самостоятельности позволит беспрепятственно осуществлять такое расходование, а впоследствии контролировать данный процесс.

С точки зрения ряда других ученых, внебюджетные фонды – это форма перераспределения и использования финансовых ресурсов, привлекаемых государством для финансирования не включаемых в бюджет некоторых общественных потребностей. Средства фондов комплексно расходуются на основе оперативной самостоятельности строго в соответствии с целевым назначением фондов².

В связи с этим целесообразно представить еще одно определение внебюджетных фондов: это «система целевых финансовых фондов, позволяющая оперативно и с достаточной полнотой финансировать важнейшие мероприятия, предусмотренные в специальных программах»³.

Основной задачей, которая ставилась при создании российских социальных внебюджетных фондов, являлась разгрузка бюджета от значительной части социальных расходов, финансирование которых осуществлялось с низкой степенью эффективности. Решение этой задачи

¹ *Шафигуллин Э.Н.* Финансово-правовые основы обязательного пенсионного страхования // *Российская юстиция*. 2010. № 5. С. 12–13.

² См.: *Годин А.М., Горегляд В.П., Подпорина И.В.* Бюджетная система Российской Федерации: учебник. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Дашков и Ко, 2009. С. 398.

³ *Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка.* Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 26.

виделось в обособлении средств внебюджетных фондов от федерального бюджета, в том числе и по источникам доходов¹.

Особенность самостоятельного положения внебюджетных фондов в финансовой системе обусловлена самой сущностью каждого из элементов.

В качестве самостоятельных звеньев финансовой системы рассматриваются именно бюджеты, финансы страхования, предприятий и т.д., анализируемые с экономических позиций, то есть как экономические общественные отношения, опосредованные денежными ресурсами, аккумулируемыми, распределяемыми и используемыми в их рамках.

Применение такого подхода к государственным внебюджетным фондам затрудняется тем, что понятие «государственный внебюджетный фонд» соединяет в себе и материальную, и организационную, и экономическую сущность. Следовательно, в рамках финансовой системы целесообразнее в качестве самостоятельного элемента выделять **финансы государственных социальных внебюджетных фондов**, указывая на материальный и экономический аспект данного понятия.

Самостоятельное положение государственных социальных внебюджетных фондов в финансовой системе имеет под собой достаточно прочную научную основу и не требует дальнейшего обоснования. Законодательное их включение в состав бюджетной системы ставится под сомнение.

Саратовская школа финансового права в лице Н.И. Химичевой и Е.В. Покачаловой отмечает условность подобного объединения в силу существенного отличия внебюджетных фондов от государственных и местных бюджетов по признакам их предназначения, целевого содержания и правового режима². Ведущие ученые московской и петербургской школ финансового права солидарны во мнении о том, что включение

¹ См.: *Агацзов С.А.* Правовое регулирование деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации // Финансовое право. 2005. № 3. С. 20–21.

² См.: *Химичева Н.И., Покачалова Е.В.* Финансовое право: учеб.-метод. комплекс. М.: НОРМА, 2005. С. 177.

рассматриваемых фондов в бюджетную систему есть ошибка методологии, поскольку последние являются самостоятельным элементом финансовой системы¹.

Действительно, внесение государственных социальных внебюджетных фондов в бюджетную систему Российской Федерации делает невозможным реализацию одного из принципов бюджетной системы – принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, предполагающего невозможность увязки расходов бюджета к определенным его доходам, поскольку страховые взносы, уплачиваемые в рассматриваемые внебюджетные фонды, носят строго целевой характер.

Несмотря на то, что ст. 84 Бюджетного кодекса РФ закрепляет возможность в случаях, установленных федеральными законами, исполнения расходных обязательств Российской Федерации за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, целевой характер страховых взносов делает невозможным реализацию обозначенного принципа относительно государственных социальных внебюджетных фондов.

Не посягает на целевой характер страховых взносов и ст. 144 Бюджетного кодекса РФ, закрепляя возможность предоставления дотаций и (или) иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы РФ из бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов в случае наличия соответствующего положения в действующем законодательстве.

Кроме того, в пользу обособления государственных социальных внебюджетных фондов от бюджетов бюджетной системы всех уровней свидетельствует их назначение, а также обозначение в качестве именно «внебюджетных».

¹ См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. М.: НОРМА, 2004. С. 294; Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 26, 27; Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. С. 32.

Следовательно, в рамках актуализации их особой значимости в рамках исполнения социальной функции государства, прозрачности формирования бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, возможности установления особых правил функционирования необходимо и в сущностном, и в законодательном плане вывести бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов за рамки бюджетной системы посредством принятия отдельного самостоятельного нормативного правового акта.

Выведение бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов за рамки закрепленной ст. 6 и ст. 10 Бюджетного кодекса РФ бюджетной системы РФ в обязательном порядке требует внесения изменений в действующее бюджетное законодательство.

Так, из абз. 4 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе» целесообразно исключить слова «и бюджетов государственных внебюджетных фондов», дополнив указанную статью абз. 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».

Учитывая введение в понятийный оборот термина «система государственных внебюджетных фондов», Бюджетный кодекс РФ необходимо 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».

Требует редакции и 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».

Говоря о роли и месте государственных внебюджетных фондов, можно привести точку зрения группы ученых, утверждающих, что «внебюджетные фонды являются важным компонентом системы публичных финансов во всех развитых странах мира. Увеличение их количества и совокупного объема аккумулируемых средств – характерная особенность для экономически развитых стран. Это объясняется возрастающей ролью государства в решении социальных проблем»¹.

В рамках исследуемого вопроса далее логично рассмотреть место страхования² в финансовой системе Российской Федерации.

В большинстве представленных ранее научных позиций по вопросу состава финансовой системы страхование представляет собой одно из основных ведущих звеньев, являющихся централизованными финансами.

¹ Калов З.А., Курашев Ф.М., Хациева Л.У. Финансовая система пенсионного страхования // *Фундаментальные исследования*. 2008. № 1. С. 25–29.

² В данном случае под «социальным страхованием» предлагается понимать в целом пенсионное, социальное и медицинское страхование. То есть термин «социальное» отражает их направленность, целевое назначение совокупности действий и мероприятий, выполняемых государством и его уполномоченными органами. В работе словосочетания «социальное обеспечение в широком смысле», «социальная защита в широком смысле» аккумулируют в себе все составляющие социальной сферы – пенсионное, социальное и медицинское.

Страхование выступает в двух обособленных формах: в форме социального страхования и страхования определенных объектов в связи с непредвиденными и чрезвычайными событиями¹.

По мнению М.А. Ржевской, «социальное страхование представляет собой универсальную для рыночной экономики финансовую систему, позволяющую компенсировать действие социальных рисков за счет перераспределения части национального дохода между отдельными группами населения в автономном от других перераспределительных процессов режиме с учетом меры социального риска и трудового вклада каждого в формировании национального дохода. Социальное страхование обеспечивает управление социальными рисками общества на основе распределения средств, собранных для целей компенсации индивидуальных ущербов, между всеми нуждающимися членами общества»².

Еще в начале XX в. социальное страхование определялось как особая форма «организованной взаимопомощи, при которой риск известного несчастья учитывается заранее, и заранее же распределяется между всеми участниками организации связанная с этим риском материальная тяжесть»³.

Необходимо обратить внимание на теоретическое соотношение понятий «социальное страхование» и «социальное обеспечение», где определяющей можно назвать позицию Международной организации труда, которая в Рекомендациях «Об обеспечении дохода» определяет социальное страхование как форму социального обеспечения, «посредством которой лица, удовлетворяющие установленным требованиям, имеют право, с учетом

¹ См.: Коломин Е.В. Страхование как экономическая категория // Экономика здравоохранения. 1998. № 2. С. 48–54.

² Ржевская М.А. Становление и развитие системы государственного социального страхования в России. Саратов: СГСЭУ, 2012. С. 21.

³ Вигдорчик Н.А. Теоретические основы социального страхования: 4-е изд. М.: PDF паблик, 1925. С. 14.

уплаченных в страховое учреждение (организацию) взносов, на пособия, выплачиваемые в размерах и случаях, определенных законом»¹.

Учитывая изложенное, необходимо сделать принципиальный акцент на комплексности включения государственных социальных внебюджетных фондов как отдельных звеньев финансовой системы. И если в рамках государственных внебюджетных фондов как звена финансовой системы они являются определяющими, то в рамках страхования исполняемые фондами функции дают основание говорить о рассмотрении последних в качестве одного из обязательных субъектов системы страхования.

Современный период развития финансового права характеризуется множественностью научных подходов, в некоторых случаях отличающихся полярностью и особой уникальностью, к исследованию его частей, подотраслей, институтов. Данный факт объясняется прежде всего изменением сущности общественных отношений, регулируемых ими, трансформацией в системе общественных связей, повышением их значения и влияния на экономико-социальное и политическое развитие.

Традиционно финансовое право, являющееся одной из передовых отраслей по степени динамичности, базирующееся на достижениях конституционного, административного, гражданского права, представляется в определенной системе. При этом система финансового права достаточно консервативна и на протяжении нескольких десятилетий не подвергается модернизации, хотя отдельные группы общественных отношений, регулируемых финансово-правовыми нормами, имеют в настоящее время особое значение и требуют пристального внимания и, вполне возможно, некоторого научного переосмысления.

Следует согласиться с Н.И. Химичевой, утверждающей, что «финансовое право как отрасль российского права и его многочисленные и разнообразные источники в условиях рыночной экономики находятся в

¹ *Иванов С.А.* Применение конвенций МОТ в России в переходный период: некоторые проблемы // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 72.

постоянном процессе изменений и дополнений. Однако на данном этапе изменение должно быть системным, охватывающим названную отрасль в целом, с учетом взаимосвязи между ее подотраслями и институтами, взаимодействия с нормами других отраслей права, а также использования намеченных перспектив развития и накопленного опыта финансово-правового регулирования, что позволяет объективно оценить начинающиеся обновления в финансовом праве»¹.

Определенным импульсом к пересмотру сложившейся системы финансового права, исходя из существующей социально-экономической ситуации, можно считать позицию С.В. Запольского о том, что «система финансового права, сложившаяся в сороковые – пятидесятые годы (XX века), более не выдерживает критики не потому, что не верна концепция предмета, но потому, что вследствие изменения предмета претерпела изменение сама материя финансово-правового регулирования, что повлекло перераспределение функций между отдельными финансовыми инструментами, появление новых институтов, смещение юридических акцентов, что в конечном счете кардинально повлияло на систему финансового права. Нет сомнений, что и в дальнейшем эти процессы продолжатся, а систему финансового права будут сотрясать тектонические сдвиги, отражающие ход юридического развития общества»².

Для определения содержания и структуры системы финансового права представляется возможным применение ранее проведенного в настоящей работе исследования категории «система» в целом. Необходимость решения обозначенной задачи обусловлена тем, что роль и место совокупности финансово-правовых норм, регулирующих деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, требует качественно иного научного

¹ *Химичева Н.И.* Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Очерки бюджетно-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2012. С. 15.

² *Запольский С.В.* Теория финансового права: науч. очерки. М.: Изд-во РАП, 2010. С. 297–298.

подхода, детерминированного сложившимися социально-экономическими реалиями.

Таким образом, всю совокупность правовых и финансово-правовых норм, объединенных по родовому и видовому признаку в правовые институты (а в отдельных случаях и в субинституты) и подотрасли, справедливо считать именно системой, поскольку такая совокупность обладает внутренним единством, является интегрированной и преследует единые унифицированные цели.

Итак, система финансового права включает в себя две части – Общую и Особенную, в первой из которой закреплены общие вопросы, распространяемые и применяемые для всех разделов и институтов Особенной части, аккумулировавшей в себе правовое регулирование отдельных групп общественных отношений, составляющих финансовую систему. По мнению Н.И. Химичевой, «в системе финансового права отражается финансовая система как объективно существующая экономическая основа»¹.

Важно отметить, что в качестве одной из частей финансового права стали рассматривать международное финансовое право как совокупность правовых норм, регулирующих взаимоотношения государств, международных организаций в рамках финансовой деятельности.

С другой стороны, международное финансовое право можно рассматривать как структурную единицу международного публичного права.

Справедливо указать, что существуют особые мнения по вопросу содержания Общей части финансового права. Так, А.И. Худяков в состав Общей части включал:

- «1) правовые основы финансовой деятельности государства;
- 2) правовые основы денежной системы;
- 3) управление в области финансов;
- 4) финансовое планирование;

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд. М.: Юрист, 2003. С. 29.

5) финансовый контроль»¹.

В Особенной части финансового права выделяют две основные подотрасли – бюджетное право и налоговое право.

Статус бюджетного права на современном этапе развития научной финансовой мысли как подотрасли финансового права не подвергается учеными сомнению, а вопрос о том, какое место занимает налоговое право в системе финансового права, является предметом острых научных дискуссий.

Традиционная научная позиция сводится к тому, что налоговое право является подотраслью финансового права. При этом отдельные специалисты наделяют налоговое право самостоятельностью отдельной отрасли права. Особая роль в научном обосновании обособления налогового права принадлежит Д.В. Винницкому, который, констатируя наличие «собственного предмета регулирования у налогового права», предлагает связать содержание налоговых отношений с отношениями по распределению бремени публичных расходов, что и вызывает к жизни налоговое право². Ученый выделяет ряд характерных свойств, присущих системе российского налогового права и позволяющих обосновать его отраслевую самостоятельность, среди которых «1) единство и целостность системы налогового права; 2) способность этой системы к взаимодействию в качестве целого с внешней средой; 3) наличие высокоорганизованной внутренней структуры налогового права; 4) обусловленность структуры налогового права факторами объективного и субъективного порядка; 5) отражение структуры налогового права в структуре его источников; 6) автономия функционирования системы налогового права»³.

¹ Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву / сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2010. С. 225.

² См.: Винницкий Д.В. Предмет российского налогового права // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 71.

³ Винницкий Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 322.

Отраслевую самостоятельность налогового права обосновывают и другие ученые (например, В.В. Витрянский, С.А. Герасименко, Ю.А. Тихомиров)¹.

«Подотрасль права характеризуется наличием в ее составе нескольких правовых институтов с одновременным выделением некоторых общих положений, свойственных всем входящим в подотрасль институтам»².

В качестве подотрасли в теории права традиционно выделяют совокупность однородных институтов определенной отрасли, крупные подразделения системы права, занимающие промежуточное состояние между институтом права и отраслью права³.

По точному выражению С.С. Алексеева, «подотрасль права – это такое объединение институтов, для которого характерна высокая степень специализации, дифференциации и интеграции входящих в его состав правовых общностей»⁴.

Главной особенностью любой подотрасли права следует считать ее целостное регулирование относительно обособленной группы общественных отношений в пределах более широкого образования – отрасли права.

Одним из основных признаков подотрасли права является способность составляющих ее совокупность правовых норм регулировать однородные общественные отношения. Подобные нормы должны обладать внутренним единством и характерными признаками, отличающими их от иных правовых массивов⁵.

¹ См.: Витрянский В.В., Герасименко С.А. Налоговые органы, налогоплательщик и Гражданский кодекс. Арбитражно-судебная практика М.: Изд-во Междунар. центра финанс.-экон. развития, 1995. С. 7; Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Бек, 1995. С. 3.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юристъ, 2000. С. 15.

³ См.: Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: учеб.-метод. пособие, краткий учебник для вузов. М. Норма, 2003. С. 328.

⁴ Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 155.

⁵ М.И. Пискотин писал по вопросу подотрасли права, что «такая совокупность норм составляет цельную и обособленную систему, которая является главным подразделением соответствующей отрасли права. Она не выделяется в самостоятельную отрасль, так как имеет больше общего, чем специфического, по сравнению с другими нормами включающей ее отрасли права, и у государства пока нет политической

Возможно ли рассмотрение совокупности финансово-правовых норм, регулирующих деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, как еще одной подотрасли финансового права? С уверенностью можно ответить на этот вопрос положительно, что подтверждается следующими факторами.

Вообще, система законодательства, включающая в себя нормы разноотраслевой принадлежности, регулирующие отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов, развивается достаточно динамично, постоянно пополняясь подзаконными нормативными актами, что негативно сказывается на состоянии научных исследований в данной области, которые не всегда успевают за деятельностью законодателя и обходят вниманием базовые вопросы функционирования фондов, например принципов и т.д. Финансово-правовые нормы, регулирующие деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, представляют собой часть как финансового права, так и обозначенной комплексной отрасли законодательства.

Однако большое количество нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере, их своевременное появление в ответ на потребности социально-экономического развития, особенно в области сочетания частных и публичных интересов, дают основание придать совокупности правовых норм, его составляющих, статус подотрасли финансового права.

Во-первых, обозначенная подотрасль финансового права объединяет в себе ряд отдельных правовых институтов – институтов правового регулирования различных видов государственных внебюджетных фондов, которые характеризуются определенной спецификой (прежде всего, деятельность фондов преследует сугубо социальные цели, достигаемые фискальными инструментами; фонды функционируют за пределами бюджетной системы, имея при этом единый базовый нормативный правовой

акт – Бюджетный кодекс РФ); института страховых взносов, правовому регулированию которых посвящен самостоятельный нормативный правовой акт – Закон № 212-ФЗ; института финансового контроля за уплатой страховых взносов; институтов контроля в рамках финансовой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов; института принуждения государственных социальных внебюджетных фондов.

Во-вторых, в рамках обозначенной подотрасли финансового права имеются общие характерные только для нее источники (например, Закон № 212-ФЗ, закрепляющий единый правовой институт – институт уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды).

И, в-третьих, несмотря на однородность отношений, регулируемых нормами исследуемой подотрасли финансового права, налицо множественность их видов, например: отношения в области установления, введения и взимания страховых взносов; отношения по принятию и исполнению бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов; финансово-контрольные отношения с участием Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ и т.д.

Кстати, применение положений института Общей части финансового права – финансового контроля к исследуемой подотрасли – также подтверждает обосновываемое научное предположение.

Развитие финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов осуществляется с учетом ряда особенностей социальной сферы, на основе совокупности специфических признаков, характерных только для государственных социальных внебюджетных фондов.

В качестве обоснования обособления совокупности финансово-правовых норм, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов, в подотрасль финансового права следует назвать повышенную значимость отношений в социальной сфере, их влияние на все,

без исключения, население РФ, принятие целого пакета законов, посвященных социальным вопросам и их финансовому обеспечению, нормы которых не позволяют идентифицировать их с уже имеющимися подотраслями финансового права и его институтами.

Можно утверждать, что выделение новой подотрасли финансового права, представляющей собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, есть явление объективное, возникшее вне воли научного сообщества усложнить сложившуюся систему финансового права, представляющее ответ на реально сложившиеся экономико-социальные факторы и условия, потребовавшие совершенствования роли указанных фондов.

Еще одной особенностью подотрасли является неспособность ее автономного существования вне рамок какой-либо отрасли. Финансово-правовое регулирование деятельности государственных социальных внебюджетных фондов отвечает и этому критерию, поскольку оно не является автономным, и непосредственное законодательное закрепление осуществляется посредством Бюджетного кодекса РФ, а не самостоятельного нормативного правового акта.

Подводя итог изложенному, следует констатировать, что общественные финансовые отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов, находясь в рамках финансового права, наделены особой спецификой, что позволяет признать имеющуюся совокупность правовых норм подотраслью финансового права.

Система правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов как подотрасли финансового права имеет достаточно сложный комплексный характер. Нормы, наполняющие данную подотрасль, содержатся как в Общей (например, нормы, регулирующие финансовый контроль), так и Особенной частях (правовое регулирование государственных доходов) финансового права.

Исходя из особенностей общественных отношений, регулируемых указанной подотраслью, можно представить следующую их классификацию:

- нормы, закрепляющие правовые основы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (их понятие, принципы, цели и задачи функционирования и прочее);
- нормы, регулирующие совокупность прав и обязанностей фондов;
- процессуальные нормы осуществления финансового контроля как со стороны фондов, так и в отношении фондов;
- нормы, направленные на применение мер бюджетного принуждения в отношении государственных социальных внебюджетных фондов.

В настоящее время рассматриваемая подотрасль финансового права стремительно развивается, что дает возможность определить предмет и методы ее регулирования. Дифференциация подотраслей права в рамках одной отрасли осуществляется по тем же основаниям, что и отраслей права: по предмету и методам правового регулирования.

С самых общих позиций предметом регулирования можно назвать общественные отношения по формированию, распределению и использованию государственных социальных внебюджетных фондов.

С точки зрения В.Е. Кузнеценковой, «предмет правового регулирования образует, как правило, отношения, характеризующиеся следующими признаками:

- устойчивостью и повторяемостью, что дает законодателю возможность с достаточной точностью фиксировать правоотношения субъектов;
- способностью к внешнему правовому контролю;
- нахождением в правовом поле, то есть под юрисдикцией права»¹.

¹ Кузнеценкова В.Е. Современное понимание налогового права Российской Федерации // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2009. Т. 7, № 4, ч. 3. С. 26.

Данные критерии позволяют утверждать, что финансово-правовое регулирование деятельности государственных социальных внебюджетных фондов как подотрасль финансового права имеет свой самостоятельный предмет регулирования.

В подтверждение авторской научной позиции, представленной в настоящем исследовании, можно назвать ведущую задачу данного раздела работы – определить в системе финансового права место комплекса правовых норм, регулирующих деятельность государственных социальных внебюджетных фондов посредством уточнения предмета и метода регулирования отношений с участием рассматриваемых фондов, а также степени их соотношения. Актуальность поставленной задаче придают периодически возникающие на протяжении четверти века мировые экономические кризисы различных масштабов в сфере функционирования указанных фондов, провоцирующие государства на концентрацию усилий в направлении тщательного регулирования финансовых отношений в целях усовершенствования всей системы финансового права.

Таким образом, предметом финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов следует признать совокупность общественных отношений по установлению и взиманию страховых взносов, распределению и использованию аккумулированных государственными внебюджетными фондами средств, осуществлению контрольных мероприятий, а также привлечению к ответственности в процессе образования внебюджетных фондов в целях решения поставленных перед государством задач социальной защиты и социального развития.

При этом приоритетным методом правового регулирования указанной группы общественных отношений станет императивный метод, присущий в полной мере финансовому праву, подотраслью которого и является финансово-правовое регулирование деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Говоря о соотношении предмета и метода финансово-правового регулирования системы государственных социальных внебюджетных фондов, следует подчеркнуть, что в данном случае именно предмет определяет избрание конкретного метода, что характерно для подобной группы отношений, эффективность развития которых зависит от четкого государственного регулирования, обеспеченного нормами принуждения.

Следовательно, 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.

Необходимо обратить внимание на то, что проведенное исследование не является определяющим и не претендует на единственно верное в теории финансового права. Однако, как представляется, оно должно лечь в основу перспективных исследований системного внутреннего развития финансового права, поскольку уже сейчас сформирована потребность в детализации и эффективном обновлении финансового права в зависимости от степени влияния социально-экономических процессов на все сферы жизнедеятельности.

Исследуя совокупность правовых норм, регулирующих отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов в целом, необходимо подчеркнуть, что они являются не только финансовыми, но и в некоторых случаях происходят из массива трудового права, права социального обеспечения. Поэтому принципиально важно указать, что рассматриваемая в настоящей работе совокупность правовых норм

представляет именно подотрасль финансового права и регулирует конкретный предмет.

Можно утверждать, что в системе законодательства наличествует так называемое «право государственных социальных внебюджетных фондов» как комплексная отрасль российского законодательства, состоящая из норм разной правоотраслевой принадлежности: финансового права, административного права, гражданского права, трудового права, права социального обеспечения и т.д.

Современное развитие социальных отношений неразрывно связано с финансово-правовым регулированием деятельности государственных социальных внебюджетных фондов как определенной устойчивой общности правовых норм. Развитие правоотношений с участием указанных фондов осуществляется с учетом особенностей социальной сферы, базирующейся на определенных принципах. Эти факты актуализируют вопрос о природе совокупности норм, составляющих финансово-правовое регулирование государственных социальных внебюджетных фондов, а также их месте в системе финансового права. Видится, что проведенное исследование однозначно определяет место рассматриваемой совокупности норм, регулирующих общественные отношения в процессе деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в системе финансового права. Самостоятельное место как подотрасль финансового права исследуемая совокупность правовых норм стала занимать в последнее десятилетие, характеризующееся возрастающей степенью заинтересованности в повышении социальной составляющей государства, уровень которой достиг своего пика к настоящему времени, что можно подтвердить посредством проведения анализа исторических особенностей системы функционирования государственных социальных внебюджетных фондов и ее правового регулирования.

2.2. Генезис основ правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов

Для оценки современного состояния государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации и формирования перспективных направлений модернизации указанной сферы требуется научное осмысление истории данного вопроса, поскольку «чтобы познать современное финансовое право, надо знать его прошлое, чтобы вскрыть его сущность и сделать теоретические выводы, необходимо проследить его историю»¹. Наиболее полным исследование заявленной проблематики будет только в случае уделения пристального внимания истории появления и функционирования государственных социальных внебюджетных фондов.

Ю.А. Косарев в докторской диссертации, предваряя исторический анализ системы социального страхования, поставил перед наукой несколько вопросов, требующих ответа и в настоящем исследовании: «...насколько система соцстраха детерминирована современным состоянием государства – политическим, экономическим, социальным? Осуществим ли процесс моделирования системы социального страхования или она представляет собой всего лишь производную от существующей государственно-общественной системы?»². В связи с этим важно исследовать некоторые исторические аспекты становления социального страхования в Российском государстве.

За весь период существования системы социального обеспечения и страхования произошел ряд кардинальных изменений, которые позволили

¹ Финансовое право: методология исследований, генезис, система: моногр. / под ред. С.В. Запольского. М.: Изд-во РАП, 2013. С. 49.

² Косарев Ю.А. Концептуальные модели государственного социального страхования как формы социальной защиты и национальной безопасности общества в пореформенный период: дис. ... д-ра социол. наук. М., 1999. С. 58.

сформировать современную систему. В данном случае под «социальным обеспечением и страхованием» предлагается понимать в целом пенсионное, социальное и медицинское обеспечение и страхование. Термин «социальное» отражает их направленность, целевое назначение совокупности действий и мероприятий, выполняемых государством и его уполномоченными органами. По мнению М.А. Ржевской, система государственного обязательного социального страхования объединяет в себе «собственно социальное, а также пенсионное и медицинское страхование (государственные социальные внебюджетные фонды)»¹.

История поставленного вопроса не может рассматриваться отстраненно от истории социального обеспечения в целом, процесса формирования потребностей общества в таком институте, генезиса философских взглядов на указанную проблематику. Определенный научный интерес представляет в данном случае работа Ingrid Katharina Geiger «Grundlagen der Sozialversicherungen in der Schweiz: eine praxisorientierte Darstellung mit zahlreichen Beispielen und Repetitionsfragen mit Lösungen» (Ингрид Катарина Гейгер «Основы социального страхования (обеспечения) в Швейцарии»)².

Основными обстоятельствами, сформировавшими потребность в социальном страховании (обеспечении), автор признает:

- насаждаемое просвещение, которое подготовило для этого ментальность народонаселения;
- индустриальную революцию, а также новые методы трудовой деятельности, повлекшие за собой большие беспорядки;
- Французскую революцию, которая сформировала новое политическое видение с идеалами равенства и свободы³.

¹ См.: Ржевская М.А. Становление и развитие системы государственного социального страхования в России. Саратов: СГСЭУ, 2012. С. 19.

² Geiger I.K. Grundlagen der Sozialversicherungen in der Schweiz: eine praxisorientierte Darstellung mit zahlreichen Beispielen und Repetitionsfragen mit Lösungen: Compendio Bildungsmedien AG. Zurich, 2010.

³ См.: Там же. С. 9.

Эпоха Просвещения стала переломным моментом в развитии общества. Уже в то время И. Кант призывал людей использовать свой рассудок, придавая все большее значение толерантности и гуманизму, которые стали отправными категориями социального обеспечения. Ж.Ж. Руссо, исходя из того, что все люди в равной степени хороши, полагал существование общей воли, влекущей за собой общее благо, и развивал идею общества, в котором существуют социальные связи, но каждый остается свободным.

Индустриальная революция как один из факторов становления системы социального страхования (обеспечения) началась в конце XVIII в. в Англии и охватила всю Европу и США. С индустриальной революции начался переход от аграрного общества к индустриальному.

Технический прогресс позволил быстрее изготавливать продукцию и транспортировать ее. Изменения, охватившее текстильную индустрию, продолжились во многих отраслях. В связи с чем возникло большое количество транспортных путей. Новый способ производства привел к разделению труда, а традиционное ремесло и мануфактуры пострадали от такого деления. Это обстоятельство обусловило увеличение городского населения. Уменьшение числа сельскохозяйственных угодий снизило экономическую привлекательность сельскохозяйственных регионов, что повлекло миграцию населения в город. Условия труда на городских фабриках и предприятиях оказывали пагубное влияние на здоровье людей. При этом не существовало системы техники безопасности труда, а также системы страхования.

Французская революция как фактор становления института социального обеспечения провозгласила идеалы свободы, равенства и братства. С отменой феодально-абсолютистского сословного государства и с принятием Декларации прав человека и гражданина активизировались изменения не только во Франции, но и во всей Европе. Стало формироваться социальное сознание, были заложены политические основы института социального обеспечения.

Среди исторических личностей особый вклад в развитие идеи социального страхования внесли О. фон Бисмарк, Фр. Д. Рузвельт и У.Г. Беверидж¹.

Так, Отто фон Бисмарк, являясь первым канцлером Германской империи, в качестве основного результата своей деятельности определил единение государства и нуждающихся в устранении плохих условий труда. Для его достижения было сформировано социальное законодательство, которое предусматривало страхование от несчастных случаев, болезней и инвалидности, а также заботу о пожилых. Мотив этих новшеств был скорее насильственно-военным, нежели социальным, однако введенным законодательством Бисмарк создал основу для современного социального государства.

Франклин Делано Рузвельт в рамках «Нового курса» также поощрял социальные реформы. В соответствии с Законом о социальном обеспечении 1935 г. было введено пенсионное страхование, страхование по безработице и несчастным случаям, которые оплачивались совместно работодателями и сотрудниками. В США эти социальные улучшения имели значение революционных, но впоследствии под давлением военной экономики были ликвидированы. И только в настоящее время в США снова обсуждается и ускоряется введение общего медицинского страхования.

Британский экономист и политик Уильям Генри Беверидж представил в 1942 г. доклад о социальной безопасности, создав тем самым основы для построения системы социальной надежности в Великобритании в послевоенное время. Система социальных выплат отличалась прежде всего тем, что предлагала гражданам коллективное страхование с низкими платежами. Коллективное страхование было государственным и формировалось из налоговых доходов.

¹ Geiger I.K. Grundlagen der Sozialversicherungen in der Schweiz: eine praxisorientierte Darstellung mit zahlreichen Beispielen und Repetitionsfragen mit Lösungen: Compendio Bildungsmedien AG. Zurich, 2010. С. 11.

Таким образом, социальное обеспечение и страхование формировались, исходя из философских, социальных, экономических и политических знаний, размышлений, а также явлений объективной реальности, требующей создание такого правового института.

Исторический анализ позволяет традиционно разделить исследуемый временной период на отдельные этапы, отличающиеся характерными признаками и особенностями.

Первые упоминания о пенсиях можно найти в документах III–II вв. до н.э., а именно в договоре Эвмена I, правителя Эллинистического государства Пергам (283–133 гг. до н.э.), с наемными солдатами. Пенсионное обеспечение было закреплено следующим образом: «Требования, на какие согласился Эвмен... для (наемных) воинов... Те, которые выслужили установленное число лет и стали свободны от службы, должны получить пенсию за прослуженное ими время; ее должны получать ближайшие родственники или кому воины оставят. Воины, выслужившие пенсию, освобождаются от налога»¹. Уже в то время пенсии обуславливались выслугой лет, не были привязаны к потере трудоспособности и не облагались налогами.

Развитие социального обеспечения и страхования Российского государства можно представить в виде следующих этапов.

1-й этап (с древних времен до 1917 г.).

Первым документом, в котором можно увидеть некое подобие социальной программы, является Русская правда².

В период феодализма к приоритетным направлениям расходования бюджетных средств относились содержание двора, армии, промышленности, торговли, и лишь в небольшой части осуществлялось финансирование образования и здравоохранения. Вместе с тем в данное время отмечается

¹ Хрестоматия по истории Древней Греции / под ред. Д.П. Каллистова. М.: Мысль, 1964. С. 516–517.

² См.: Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1984. Т. 1: Законодательство Древней Руси / отв. ред. В. Л. Янин. С. 28–129.

появление первых государственных пенсий, которые назначались гражданам, отличившимся в государстве, имеющим заслуги перед монархом¹.

Проборазы современных государственных социальных внебюджетных фондов возникли в XVI в., когда была учреждена Аптекарская палата, основными задачами которой были заведование царской аптекой, наблюдение за придворными врачами, учет больных и раненых, назначение полковых врачей, проведение судебно-медицинской и врачебной экспертизы и т.д.

В XVII в. в соответствии со ст. 31 гл. XVI Соборного уложения Алексея Михайловича 1649 г.² роль пенсионного обеспечения для вдов и боярских детей-сирот играло наследование поместий, то есть фактически наследуемое имущество создавало финансовое обеспечение нуждающихся граждан. В этот период можно констатировать отсутствие централизованной системы социального обеспечения, равно как и отсутствие органа (либо организации), в чьи обязанности вменялось бы управление данными процессами. Следует отметить, что понятие «общая смета доходов и расходов» начало употребляться с 1654 г.

В начале XVIII в. впервые стали осуществляться постоянные государственные расходы на социальное обеспечение, то есть на «выплату вспомоществования женам, вдовам и детям служивых людей»³.

2 сентября 1741 г. появился государственный документ «Работные регулы на суконных и каразейных фабриках»⁴, которым закреплялась обязанность работодателей возмещать потерю трудоспособности работника натуральным способом.

¹ См.: Право социального обеспечения России: учебник / под ред. М.Л. Захарова, Э.Г. Тучковой. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 25.

² См.: Соборное уложение 1649 г. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961.

³ Социальная работа: российский энциклопедический словарь / под ред. В.И. Жукова. М.: Юристъ, 1997. С. 320.

⁴ См.: Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX века: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 20–32.

6 декабря 1827 г. был принят Устав о пенсиях и единовременных пособиях¹, предусматривающий осуществление выплат всех пенсий и единовременных пособий из Государственного Казначейства, то есть в первой половине XIX в. социальное обеспечение осуществлялось без специального образования (либо выделения) целевых фондов.

Д.С. Диденко-Чинтимур относит истоки зарождения социального страхования к XVIII – началу XIX в., к периоду организации первых касс взаимопомощи. Вместе с тем ученый, анализируя произведения Цицерона, Тита Ливия, находит первые отдаленные его черты в Древнем Риме и Древней Греции, где, например, существовала пенсия для военнослужащих².

Период конца XIX – начала XX в. охарактеризовался изданием множества научных трудов, посвященных вопросам социального страхования, выводы которых остаются актуальными по настоящее время³. Так, 2 июня 1903 г. были утверждены Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности.

Принятый в последующие пять лет пакет нормативных документов существенно усовершенствовал правовое регулирование общественных отношений в области социального обеспечения в целом. Так, в 1906 и 1907 гг. были приняты соответственно Положение о больничных кассах и Основные положения об обязательном государственном страховании от последствий

¹ См.: *Диденко-Чинтимур Д.С.* Государственные социальные внебюджетные фонды и их взаимодействие с органами внутренних дел: финансово-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 25.

² См.: Там же. С. 18.

³ См., например: *Астров П.И.* Право на труд и право на здоровье. М.: Московская, 1910; *Быков А.Н.* Страхование рабочих как фактор промышленности и русских страховых законов. СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1913; *Гойхбарг А.Г.* Источники договорного страхового права. СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1914; *Никольский П.А.* Основные вопросы страхования. Казань: Типо-литография Императорского ун-та, 1895; *Экономическая ответственность предпринимателей: (Общая) / В.Г. Яроцкий.* СПб.: Тип. Министерства путей сообщения (А. Бенке), 1887. Ч. 1: Ответственность предпринимателей как основание законодательного регулирования отношения хозяев и рабочих

несчастных случаев, а также на случай старости и инвалидности. Основной особенностью социального обеспечения того периода можно считать его «скудность», зависимость от позиции работодателя, а также стажа и производительности работника, но при намечающейся положительной тенденции к расширению объемов государственной социальной поддержки.

Начало системе социального страхования XX в. было положено с принятием 15 мая 1901 г. Временных правил о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утратившим трудоспособность на заводских и рудничных работах. Однако следует констатировать, что в целом система социального страхования наемных работников началась в Российском государстве значительно позже, чем в большинстве стран Европы¹.

В 1903 г. после утверждения уже названных Правил о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности был образован специальный фонд, средства которого расходовались на выплаты при несчастных случаях, что в некотором роде можно считать прообразом современных фондов. При этом необходимо обратить внимание, что создание такого фонда для определенной группы людей, объединенных по профессиональному признаку, есть нарушение признака справедливости и равенства.

Аккумуляция средств социального страхования осуществлялась за счет взносов предпринимателей и самих работников, однако страхование от несчастных случаев осуществлялось из средств самих работников. Следует обратить внимание на имеющийся в тот период солидарный характер так называемой «социальной ответственности», возлагаемой и на работника, и на работодателя.

¹ Родоначальницей системы социального страхования работников следует считать Германию, где в 80-х гг. XIX в. был принят пакет нормативных документов, регулирующих общественные отношения в данной сфере.

Обязательное социальное страхование базировалось на идее социального партнерства, предполагающего участие и работников, и работодателей как в уплате взносов, так и в управлении социальным страхованием.

Правовую основу обязательного социального страхования того периода составили принятые в 1912 г.: Закон «Об обеспечении рабочих на случай болезни»¹, Закон «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве»², Закон «Об утверждении Совета по делам страхования рабочих»³, Закон «Об утверждении Присутствий по делам страхования рабочих»⁴.

Государственный контроль (надзор) в области обязательного социального страхования осуществлялся региональными советами по делам страхования.

Управление системой социального страхования было возложено на Министерство торговли и промышленности, при котором действовал Совет по делам страхования рабочих. К его полномочиям относились:

- утверждение нормального (типового) устава больничных касс;
- установление границ страховых округов;
- издание правил устройства и содержания лечебных заведений;
- установление нормативов врачебной помощи застрахованным;
- выдача разрешений страховым товариществам на приобретение недвижимости;
- утверждение правил об отчетности больничных касс и страховых товариществ;

¹ См.: Закон об обеспечении рабочих на случай болезни. Высочайше утвержденный, 23 июня 1912 г. (Собрание узаконений, № 141, статья 1229): практ. руководство / сост. А.М. Нолькен. СПб.: Изд. юрид. кн. склада «Право», 1914.

² См.: Закон о страховании рабочих от несчастных случаев: практ. руководство / сост. А.М. Нолькен. СПб.: Изд. юрид. кн. склада «Право», 1913.

³ См.: Новые законы о страховании рабочих. Текст законов с мотивами и подробными разъяснениями / В.П. Литвинов-Фалинский. СПб.: Тип. А.С. Суворина, 1912.

⁴ См.: *Столыпин П. А.* Программа реформ: док. и матер.: в 2 т. М.: РОССПЭН, 2003. Т. 1.

– издание иных нормативных актов – правил, инструкций и т.п., регулирующих вопросы социального страхования.

В отличие от современного периода социальное обеспечение и страхование находилось в ведении органа государственной власти.

Негативной стороной обязательного социального страхования данного периода следует считать явное нарушение принципа всеобщности, поскольку рассматриваемая система не распространялась на предприятия с численностью менее 20 человек и не отличалась популярностью.

Итак, первый этап развития функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, а также законодательства, закрепляющего основы пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования, отличался хаотичностью и бессистемностью правового регулирования. Нормативные документы этого этапа принимались с явным нарушением общепринятых принципов обеспечения и страхования – принципов равенства, всеобщности и др. Однако законодательство того периода в полной мере отвечало потребностям общества и государственной политике, то есть на то время совокупность правовых норм не выглядела малоэффективной или недостаточной даже при явном нарушении обозначенных на сегодняшний день принципов. Более того, отдельные нормы были новаторскими и прогрессивными (в частности, нормы о «социальном партнерстве»), применение которых и в настоящий период не лишено смысла.

2-й этап (с 1917 до 1990 г.).

Характеризуется рядом особенностей. Прежде всего, становление Советского государства в контексте социального обеспечения характеризуется ликвидацией основной массы чиновников Российской империи без законодательного закрепления ухудшения положения отдельно взятой личности. Отчет Народного комиссариата социального обеспечения за период 1917–1918 гг. содержал следующую информацию: «Пенсии за выслугу лет и за долголетие без утраты трудоспособности и при наличии

других источников существования не выдаются. Пенсии назначаются лишь потерявшим трудоспособность и не имеющим средств к существованию. Таким путем масса пенсий бывшим чиновникам отпадает и уничтожается паразитизм этих групп населения. Прекращены также пенсии и за ордена, так называемые заслуги. Этим путем бывшие генералы, фавориты и прочие отстранены от кормления из государственного сундука»¹.

Данное обстоятельство повлияло на принятие до конца 1917 г. ряда нормативных документов: Резолюции Всероссийского совещания социалистов-революционеров и социал-демократов «О социальном страховании» и Декларации Наркомтруда «О введении в России полного социального страхования», предусматривающих страхование всех видов наемных работников от различных видов потери трудоспособности, которыми была установлена обязанность страхования всех наемных работников, городской и сельской бедноты от всех видов потери трудоспособности; возмещения заработка в полном размере при утрате трудоспособности и безработице.

Принятое в конце 1918 г. Положение о социальном обеспечении трудящихся² предусматривало три вида социального обеспечения — медицинскую помощь, денежные пособия и помощь, помощь в «натуральном виде».

Совет народных комиссаров (далее – СНК) 14 мая 1921 г. издал Декрет «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих и крестьян, семейств красноармейцев»³.

В период реализации новой экономической политики в 20-х гг. прошлого века сложилась ситуация, требующая поиска новых источников

¹ Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Исторический очерк (1917–1970 гг.). М.: Юрид. лит., 1971. С. 14–15.

² См.: Декрет СНК РСФСР от 31 октября 1918 г. «Положение о социальном обеспечении трудящихся» //Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 89, ст. 906 (утратил силу в связи с изданием декрета СНК РСФСР от 3 апреля 1923 г.).

³ См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1921. № 48, ст. 236.

денежных средств в целях поддержки здравоохранения. Для покрытия указанных расходов был образован фонд взносов по социальному страхованию. При этом сельское население обслуживалось за счет местных средств, взимаемых в виде общегражданского налога на борьбу с голодом и эпидемиями¹, а нетрудовое население имело право получить платную медицинскую помощь в государственных и частных учреждениях².

Принятый 15 ноября 1921 г. Декрет СНК «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом»³ закрепил материальное обеспечение трудящихся, основанием которого стали обязательные взносы предприятий, учреждений и хозяйств, использующих труд наемных работников. При этом отдельные постановления СНК конкретизировали нормы обеспечения.

Размер ставки по всем видам страхования составлял 28,5 % от фонда оплаты труда, при этом тариф для социального страхования по временной нетрудоспособности, материнству и детству составлял от 6 до 9%; на лечебную помощь работающим – от 5 до 7% от фонда оплаты труда. Кроме обычных тарифов существовали льготный и поощрительно-карательный тарифы, применение которых зависело от степени опасности и вредности условий производства.

В декабре 1922 г. социальное страхование было передано Наркомтруду (то есть органу власти) на основании Постановления ВЦИК и СНК от 21 декабря 1922 г. «О передаче социального страхования из Наркомсобеса в Наркомтруд»⁴. Отличительной чертой системы социального страхования этого времени является максимальное сближение с системой охраны труда. В

¹ См.: Декрет ВЦИК РСФСР от 11 февраля 1922 г. «Об общегражданском налоге для оказания помощи голодающим и на усиление средств по борьбе с эпидемиями» // Становление и развитие здравоохранения в первые годы Советской власти, 1917–1924 гг.: сб. док. и матер. М.: Медицина, 1966. С. 377–378.

² См. подробнее: Рыбакова Е.О. Советское здравоохранение в период новой экономической политики: правовой аспект // Право. Законодательство. Личность. 2010. № 1 (8). С. 46–50.

³ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 76, ст. 627 (утратил силу в связи с изданием декрета СНК РСФСР от 3 апреля 1923 г.).

⁴ См.: Ленинские декреты о социальном обеспечении / М.Л. Захаров, В.В. Караваев, А.Н. Колесников, Я.М. Фогель; отв. ред.: В.П. Барыбин. М.: Юрид. лит., 1972.

1925 г. был создан Союзный совет социального страхования, а на уровне союзных республик – Главные управления социального страхования.

Базовым документом, носящим системный характер, закрепляющим определенную классификацию пособий, стал Кодекс законов о труде РСФСР 1922 г.¹, в соответствии с которым систему социальных пособий 20-х гг. XX в. составляли:

- пособия по временной нетрудоспособности (болезнь, увечье, карантин, беременность, роды, уход за больным членом семьи);
- дополнительные пособия (на кормление ребенка, предметы ухода, погребение);
- пособия по безработице;
- пособия по инвалидности;
- пособия членам семейств, трудящимся по найму, в случае смерти или безвестного отсутствия их кормильца;
- оказание лечебной помощи.

Немногочисленность статей Кодекса законов о труде РСФСР обусловила принятие подзаконных нормативных правовых актов, ориентированных на детальное регулирование общественных отношений, среди которых были:

Положение от 19 марта 1926 г. «О государственном обеспечении кадрового начальствующего состава Рабоче-Крестьянской Красной Армии»²;

Постановление ЦИК и СНК СССР от 23 мая 1929 г. «Об обеспечении в порядке социального страхования по случаю старости»³;

Постановление ЦИК и СНК СССР от 13 февраля 1930 г. «Об утверждении Положения о пенсиях и пособиях по социальному страхованию»⁴;

¹ См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР (СУ РСФСР). 1922. № 70, ст. 903.

² См.: СЗ СССР. 1926. № 20, ст. 131.

³ См.: ИНКТ СССР. 1929. № 25/26.

⁴ См.: СЗ СССР. 1930. № 11, ст. 131.

Инструкция СССР от 1 ноября 1928 г. «О порядке трудового устройства инвалидов труда в кооперативных объединениях инвалидов»¹;

Распоряжение Наркомздрава РСФСР и Наркомтруда РСФСР от 19 апреля 1924 г. «О порядке снабжения застрахованных протезами и ортопедическими аппаратами»².

В 1922 г. утверждено Положение о фондах социального страхования, которые аккумулировались за счет:

- взносов предприятий, учреждений, хозяйств и лиц, использующих наемный труд;
- пеней и штрафов, которые уплачивались в случае несоблюдения правил по обязательному социальному страхованию;
- штрафов, возлагаемых на работников за прогулы;
- процентов на капиталы из доходов предприятия.

Средства социального страхования аккумулировались:

- 1) в операционных фондах социального страхования, среди которых:
 - фонд социального страхования от инвалидности и на случай смерти застрахованных;
 - фонд социального страхования на случай временной нетрудоспособности, материнства и по дополнительным видам страхования;
 - фонд социального страхования от безработицы;
 - фонд лечебной помощи;
- 2) во Всероссийском запасном фонде социального страхования, который формировался из части средств операционных фондов социального страхования.

Система фондов социального страхования претерпела реорганизацию в 1924 г. и стала представлять собой совокупность местных и губернских

¹ См.: Трудовое устройство инвалидов в СССР: сб. норматив. актов и метод. матер. / сост. Т.В. Домашнева, А.С. Краснопольский, М.Е. Шарапов; под общ. ред. В.А. Аралова, Л.Я. Гринцбурга. М.: Госюриздат, 1963.

² См.: Сборник действующего законодательства по социальному страхованию. С разъяснениями / И.Л. Баевский, Л.С. Фриц. М.: Юрид. изд-во Наркомюста, 1925.

(областных) операционных фондов социального страхования, а также Всесоюзного запасного фонда социального страхования. Данная реформа была нацелена на преодоление дифференциации направленных средств на виды страхования.

Очередная реорганизация произошла в 1926 г. в соответствии с Постановлением СНК СССР от 23 марта 1926 г., которое вводило в действие Временное положение о фондах социального страхования¹. Положение фактически определило основные начала социального и медицинского страхования, которое находилось в распоряжении органов здравоохранения. Принципиально важно то, что данный документ в течение следующего календарного года подвергался изменению 3 раза.

Начиная с этого момента средства социального страхования аккумулировались в Госбанке СССР.

Размер ставок страховых взносов напрямую зависел от исполняемых трудовых обязанностей, их вредности, сложности и дифференцировался от 16 до 22%.

В феврале 1929 г. принято Постановление ЦИК и СНК СССР «О едином бюджете социального страхования СССР»², которое установило единый бюджет социального страхования СССР, включающий в свой состав:

- бюджет социального страхования по отдельным союзным республикам;
- бюджет социального страхования на железнодорожном и водном транспорте;
- смету Центрального управления социального страхования НКТ СССР.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 23 июня 1931 г. «О социальном страховании»³ закрепило определенное неравенство: право получения пособий по временной нетрудоспособности имели только члены профсоюзов.

¹ См.: СЗ СССР. 1926. № 19, ст. 123.

² См.: СЗ СССР. 1929. № 16, ст. 132.

³ См.: СЗ СССР. 1931. № 41, ст. 283.

Трудности в процессе нормативного правового регулирования общественных отношений в сфере пенсионного обеспечения создавала «запараллеленность» правовых документов Российской империи и Советской страны, которые действовали вплоть до периода «новой экономической политики».

1933 г. ознаменовался качественными изменениями в системе управления социальным страхованием, которые выразились в ликвидации Наркомтруда СССР и передаче его функций Всесоюзному Центральному Совету профессиональных союзов. С указанного времени советские профсоюзы начали управлять средствами социального страхования. В ВЦСПС управление средствами осуществлялось отделом государственного социального страхования, подотчетным Президиуму ВЦСПС.

Для преодоления сложившегося неравенства в социальном обеспечении было принято Постановление СНК СССР от 23 марта 1937 г. «О снятии некоторых расходов с бюджета государственного социального страхования и изменении тарифа страховых взносов»¹. Согласно документу все без исключения могли получить медицинское обслуживание и лечение, а бюджет государственного социального страхования не расходовался на медицинскую помощь.

В 30-х гг. XX в. принят ряд международных документов, которые, по сути, явились базисом для образования социальных целевых фондов в Российском государстве. Прежде всего это Конвенция Международной организации труда от 29 июня 1933 г. № 35 «Об обязательном страховании по старости трудящихся промышленных и торговых предприятий, лиц свободных профессий, а также трудящихся, работающих на дому, и домашней прислуги»² и Конвенция Международной организации труда от

¹ См.: СЗ СССР. 1937. № 22, ст. 88.

² См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. Женева: Международное бюро труда, 1991. Т. 1: 1919–1956. С. 259–267.

29 июня 1933 г. № 36 «Об обязательном страховании по старости трудящихся в сельском хозяйстве»¹.

Вторая половина XX в. охарактеризовалась увеличением количества пожилых людей, что требовало увеличения объема пенсионного обеспечения, равно как и модернизации его системы.

В 1955 г. создан Комитет по труду и зарплате, одной из задач которого являлось создание проекта Закона «О государственных пенсиях», принятого 14 июля 1956 г. и вступившего в силу с 1 октября 1956 г. Закон установил, что «выплата пенсий обеспечивается государством за счет средств, ежегодно ассигнуемых по государственному бюджету СССР, в том числе средств по бюджету государственного социального страхования, образуемых из взносов предприятий, учреждений и организаций без каких-либо вычетов из заработной платы»².

В 1964 г. принят Закон «О пенсиях и пособиях членов колхозов»³. Колхозное крестьянство фактически получило право на пенсионное обеспечение в 1965 г. При этом размер пенсии для указанной категории лиц составил 8 руб. Более того, в некоторых случаях пенсии выплачивались только колхозникам, не имеющим родственников.

По сути, указанные два закона составили систему пенсионного обеспечения, реализовав, прежде всего, принцип всеобщности пенсионного обеспечения.

В 1971 г. введено социальное страхование колхозников. Для реализации целей социального страхования был создан централизованный Фонд социального страхования колхозников наряду с бюджетом государственного социального страхования рабочих и служащих. Размер страхового тарифа

¹ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. Женева: Международное бюро труда, 1991. Т. 1: 1919–1956. С. 268–276.

² См.: Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» // Ведомости ВС СССР. 1956. № 15, ст. 313.

³ См.: Правда. 1964. 16 июля.

составлял 2,4% от начисленной оплаты труда. Контроль за уплатой соответствующих взносов осуществлял Госбанк СССР¹.

Следует отметить, что еще один нормативный акт регулировал в 70-х гг. XX в. социальную сферу – Постановление Президиума ВЦСПС от 1 декабря 1971 г., утвердившее Инструкцию о порядке планирования, расходования и учета средств государственного социального страхования².

Несмотря на практически столетний опыт развития законодательства в области государственных социальных внебюджетных фондов, к моменту распада СССР было сформировано лишь пенсионное и социальное обеспечение и страхование. Вопросы же медицинского обеспечения время от времени причислялись то к одной системе, то к другой, поэтому использовался термин «медико-социальное страхование». Ситуация была исправлена уже в рамках следующего этапа.

3-й этап (с 1990 г. по настоящее время).

Этап функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, совпавший с периодом становления Российской Федерации как самостоятельного государства и осуществления государством социальной политики посредством деятельности внебюджетных фондов, можно разделить, в свою очередь, на несколько самостоятельных подэтапов, которые по большей части базируются на изменении сущности обязательного платежа, уплачиваемого в данные фонды. Следует подчеркнуть, что начало этого подэтапа охарактеризовалось стремлением отделить систему российского социального страхования от союзной системы социального страхования даже еще до распада СССР.

Начало первого подэтапа следует отнести к 1990 г., к моменту организации Пенсионного фонда Российской Федерации, а также утверждения в 1991 г. Положения о Пенсионном фонде Российской

¹ См.: Ачаркан В.А., Сеницына Т.А. Фонды социального обеспечения в СССР. М.: Финансы, 1977. С. 44.

² Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Федерации, которым был определен его правовой статус. «В начале 90-х гг., – отмечает С.Е. Забарчук, – в период проведения радикальных экономических, политических и социальных реформ появление государственных внебюджетных фондов как дополнительных финансовых источников для обеспечения конституционных прав граждан на социальную защиту было обусловлено объективно существовавшей в России экономической ситуацией, когда исключительно за счет бюджетных средств не удавалось обеспечить население минимально необходимым уровнем социальных выплат. Появление государственных внебюджетных социальных фондов олицетворяло собой принципиально новый способ организации финансирования социальной защиты населения, альтернативный традиционному бюджетному способу. Государственные внебюджетные социальные фонды были призваны стать новой финансовой основой системы социального обеспечения населения»¹.

Однако Указом Президента РФ от 29 мая 1993 г. № 787 «Об управлении пенсионным обеспечением в Российской Федерации» (с изм. от 9 июля 1997 г.)² полномочия Пенсионного фонда РФ были реформированы, поскольку не допускалось вмешательство Фонда в оперативную деятельность органов социальной защиты, при этом сам Пенсионный фонд исполнял функции по назначению и выплате пенсий, возложенные на органы исполнительной власти законодательством РФ.

Значимым документом явилась Концепция реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации от 7 августа 1995 г. № 790³.

В 1997 г. при Министерстве труда и социального развития России создается специальная рабочая группа, которая на основании достижений реформы, проведенной в Чили, а также рекомендаций Всемирного банка

¹ Забарчук С.Е. Актуальные вопросы правового регулирования финансовой устойчивости государственных внебюджетных фондов // Юридический мир. 2006. № 3. С. 48.

² См.: Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 22, ст. 2026 (утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 27 сентября 2000 г. № 1709).

³ См.: СЗ РФ. 1995. № 33, ст. 3388.

сформировала новую трехуровневую модель пенсионного обеспечения, включающую государственное пенсионное обеспечение, государственное пенсионное страхование и добровольное пенсионное страхование¹.

Социальное страхование этого подэтапа получило старт с момента создания Фонда социального страхования РСФСР и принятия совместного Постановления Совета Министров РСФСР и Федерации независимых профсоюзов России от 25 декабря 1990 г. № 600/9-3 «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР»².

В конце XX – начале XXI в. произошел сбой в системе пенсионного обеспечения и страхования вследствие экономического кризиса, что «молниеносно привело к обострению проблем в пенсионном обеспечении и было связано с появлением и быстрым нарастанием задолженности по выплатам пенсий»³.

Второй подэтап начался в 2001 г. с внесения целого пакета законопроектов, регулирующих систему пенсионного обеспечения и страхования в Российской Федерации.

Первое десятилетие XXI в. ознаменовалось принятием ряда законов, анализ которых дает основание говорить о создании на базе ведущих принципов социального обеспечения устойчивой научно обоснованной системы пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования, отвечающей потребностям экономического развития государства, соответствующей идеалам социального государства, основы которого продекларированы в Основном Законе страны.

Третий подэтап третьего периода получил начало с момента вступления в силу Закона № 212-ФЗ, которым Пенсионному фонду РФ и Фонду

¹ См.: *Зурабов М.Ю.* Об актуальных вопросах пенсионного обеспечения // Пенсия. 2003. № 4. С. 24.

² См.: СП РСФСР. 1990. № 5, ст. 63.

³ *Широкова Е.К.* Комментарий к Федеральному закону от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

социального страхования РФ были возвращены функции по администрированию страховых взносов.

Действительно, «институт пенсионных фондов в России в разные периоды становления и развития выступал в различных формах, начиная от пенсионных и эмеритальных касс и заканчивая современными негосударственными пенсионными фондами, аккумулирующими денежные средства на основании договора для последующей выплаты дополнительных пенсий ее участникам»¹.

Важный вклад внесла Д.С. Диденко-Чинтимур в разработку периодизации новейшего этапа истории в контексте правового регулирования социального обеспечения и социального страхования².

Перманентные трансформации правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов ставят перед наукой финансового права определенные вопросы, универсальный ответ на которые практически невозможно найти, что объясняется, в первую очередь, различиями исторических эпох, менталитетов личности и общества, а также ценностных ориентиров. В связи с этим принципиально важно научное обращение к истокам правового регулирования, на основании которого будут

¹ Покачалова А.С. Договорные отношения негосударственных пенсионных фондов по обязательному пенсионному страхованию (теоретико-правовые основы): моногр. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 146.

² Д. С. Диденко-Чинтимур выделяет следующие этапы:

1-й этап – начало 90-х г. XX в. – 1 января 2001 г. Период появления и становления государственных внебюджетных фондов, характеризующийся разрозненностью правового регулирования уплаты платежей в эти фонды;

2-й этап – 1 января 2001 г. – 31 декабря 2001 г. Период реформирования налоговой системы РФ, в результате чего ставка единого социального налога была снижена более чем на 9 пунктов (с 35,6 до 26%);

3-й этап – 31 декабря 2001 г. – 1 января 2010 г. Период включения единого социального налога в систему налогов и сборов РФ;

4-й этап (упоминался автором как возможный в случае проведения определенных реформ) – с 1 января 2010 г. по настоящее время. Период действия специального закона, регулирующего взимание страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды по различным ставкам: 26% – 2010 г., 34% – 2011 г., 30% – 2012 г. (см.: Диденко-Чинтимур Д.С. Указ. соч. С. 9–10).

предложены способы и средства совершенствования правовых основ исследуемого вопроса.

Не менее важным в рамках определения оптимального пути развития финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов видится обращение к опыту отдельных зарубежных государств, которые признаны лидерами по уровню социального обеспечения и защиты, что детерминирует необходимость исследования их соответствующего законодательства.

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

Совершенствование системы государственных социальных внебюджетных фондов в современной России невозможно без анализа опыта зарубежных государств, что объясняется длительной историей демократии в ряде государств, доказавшей свою значимость и полезность в защите и обеспечении интересов и свобод отдельно взятого гражданина, объединений граждан и всего общества в целом.

Л.Я. Абрамчик отмечает актуальность проблемы социальной защищенности граждан для всех государств мирового пространства, проводящих рыночные реформы. В современных условиях кризисной экономики снижению степени остроты проблем социальной сферы

способствует эффективно организованная политика расходования бюджетных средств, адекватная росту социальной напряженности в обществе¹.

Согласно справедливому мнению О.А. Ногиной, «мировой опыт развития и построения различных систем социального обеспечения, в том числе их финансовой основы, показывает, что наиболее эффективны такие системы, в которых государство выступает в качестве лица, обеспечивающего определенный уровень социальных гарантий, а также лица, осуществляющего публичный контроль и регулирующие соответствующие отношения, в то время как каждый работодатель или гражданин, используя предоставленные ему права в системе социального страхования, вправе увеличивать социальную защищенность своих работников или свою собственную самостоятельно»². Данная позиция заслуживает особого внимания, поскольку на сегодняшний день социальная защита нуждающихся граждан является одной из первоочередных задач государства без участия в ней самих заинтересованных субъектов, что естественно снижает степень ее эффективности. Исследование опыта ряда зарубежных государств, использующих принцип солидарности в организации социальной защиты, позволит оценить возможность заимствования отдельных положений в российскую правовую систему.

Интеграция Российской Федерации как полноправного члена в мировое правовое пространство, приведение законодательных основ в соответствие с общемировыми стандартами, вступление во Всемирную торговую организацию и иные наднациональные объединения актуализируют потребность в исследовании теории и практического опыта зарубежных государств, в том числе в области правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов.

¹ См.: *Абрамчик Л.Я.* Финансирование государственных расходов на социальную сферу в Республике Беларусь // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 7. С. 42–46.

² *Ногина О.А.* Государственные внебюджетные фонды в бюджетной системе России: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 4.

Следует отметить, что лежащий в основе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов принцип социальной справедливости закреплен в конституциях ряда государств¹. Так, в ст. 50 Конституции Мозамбика от 2 ноября 1990 г.² закреплено, что налоги должны быть установлены или отменены законом и урегулированы в соответствии с критерием социальной справедливости; в ст. 12 Конституции Йемена от 16 мая 1991 г. закреплено, что налоги и публичные взимания должны быть организованы таким образом, чтобы отвечать публичным интересам и гарантировать социальную справедливость для граждан³.

По мнению С.С. Ерофеевой, «Россия идет проторенной дорогой, может использовать уже накопленный опыт других стран и, казалось бы, особых опасений за судьбу пенсионной системы в стране нет»⁴.

В параграфе 1.1. настоящего исследования достаточно внимания уделено вопросу сущности российских социальных государственных внебюджетных фондов, а также понятию «фонд», уместности и правовой «правильности» его использования в конкретной ситуации.

В законодательстве ряда зарубежных государств понятие «фонд» также используется. Например, в странах Северной Америки (США, Канада) фондом называют организации, занимающиеся финансовой деятельностью в благотворительных целях, которые делятся на частные (созданные ограниченным кругом лиц или одним лицом) и общественные (средства поступают от неопределенного круга лиц).

Фонды согласно испанскому законодательству создаются только для общественных целей и не могут использоваться для извлечения прибыли, что

¹ Шепенко Р.А. Налоговое право: конституционные нормы. М.: Статут, 2006. С. 6.

² См.: Конституции государств (стран) мира. URL: <http://worldconstitutions.ru> (дата обращения: 15.07.2013).

³ См.: Там же.

⁴ Ерофеева С.С. Институциональные проблемы реформирования системы пенсионного обеспечения в России // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. СПб. 2010. № 120. С. 291.

в принципе соответствует действующему российскому гражданскому законодательству.

В аналогичном порядке законодательство Германии, Италии, Нидерландов также закрепляет понятие «фонд» относительно некоммерческих организаций. Например, в Германии фонды могут заниматься предпринимательской деятельностью, но она не является для них основной.

В законодательстве Великобритании не используется понятие «фонд», вместо него употребляется термин «благотворительный траст», что более конкретно определяет сущность деятельности организации¹, отражает ее цели и задачи.

Согласно проведенному М.Б. Михайленко исследованию организации корпоративных пенсионных программ, лидерами в области пенсионного обеспечения являются 11 стран:

- в Европе: Великобритания, Нидерланды, Швейцария, Германия, Франция, Ирландия;
- в Америке: США и Канада;
- в Азии: Япония и Гонконг;
- в Австралии и Океании: Австралия.

Пенсионная система лидирующих стран лишь частично состоит из государственно гарантированной пенсии, которая имеет распределительный характер, то есть из общего объема пенсионных накоплений производятся выплаты всем гражданам, имеющим право на социальную пенсию².

По данным группы ученых, «в большинстве развитых стран доля государственной пенсии в совокупном пенсионном обеспечении граждан

¹ См.: *Дутов И.С.* Фонд как организационно-правовая форма некоммерческих организаций // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2010. № 2. С. 31–41.

² См.: *Михайленко М.Б.* Организация корпоративных пенсионных программ // *Организация продаж страховых продуктов.* 2009. № 1. С. 12–16.

составляет не более 40–50%. Остальные 50–60% обеспечиваются частными пенсионными системами»¹.

Следует отметить, что родоначальницей системы обязательного страхования (пенсионного, социального, медицинского) является Германия, которая с 1949 г. заявлена и функционирует как демократическое государство. Именно в этом европейском государстве впервые было предложено и оформлено страхование работников от несчастных случаев. Страховые взносы уплачивались самими работниками.

В 1880 г. в Германии закрепляется государственное медицинское страхование, а финансирование здравоохранения начинает осуществляться за счет средств государственного бюджета. В 1883 г. устанавливается государственное страхование и пособие по болезни, в 1884 г. принимается закон о медицинском страховании от несчастных случаев, а в 1889 г. – о медицинском страховании по инвалидности и старости. В соответствии с ними работник, получавший заработную плату меньше установленного тарифа, обязан был застраховаться. При этом фонды формировались еще и за счет отчислений работодателей². Данная система законов именуется бисмаркской.

Социальное государственное страхование от несчастного случая появляется в 1887 г. – в Австрии, 1894 г. – в Норвегии, в 1898 г. – во Франции, в 1900 г. – в Новой Зеландии, в 1901 г. – в Швеции. Медицинское страхование стало государственным: в 1888 г. – в Австрии, в 1891 г. – в Швеции, в 1909 г. – в Норвегии³.

¹ Горюнов И.Ю., Михальчук В.Ю. О финансовом потенциале негосударственных пенсионных фондов // Финансы. 2008. № 10. С. 61–63.

² См.: Медицинское страхование / Ю.П. Лисицын, В.И. Стародубов, В.В. Гришин и др. М.: Медицина, 1995. С. 96.

³ См.: *Алебастрова И.А.* Социальное государство: белые одежды голого короля или платье для Золушки? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20. С. 2–11.

Появившаяся в конце XIX в. структура в виде страховых фондов по профессии сохраняется в Германии до настоящего времени¹.

Исследуя социальную защиту в Германии, необходимо указать на наличие в этом государстве Социального кодекса, в котором закреплено: «Человек, находящийся в положении, когда он не может самостоятельно оплачивать расходы на жизнь, или в особо трудной жизненной ситуации и не имеющий достаточной помощи из другого источника, имеет право на персональную и экономическую помощь, которая соответствует его потребности. Оказанная помощь должна давать возможность принимать участие в жизни общества и гарантировать проживание в условиях, достойных человеческой личности»².

На основании Указа о предоставлении и начислении пенсии по социальному страхованию для всех в Германской Демократической Республике от 15 марта 1968 г. началось совершенствование пенсионного права с 1 июля 1968 г.³

Система социального страхования в Германии включает в себя:

- страхование от несчастного случая;
- страхование на случай болезни;
- пенсионное страхование;
- пенсионное страхование лиц, не работающих по найму – ремесленников, занятых в сельском хозяйстве, лиц свободных профессий.

Ранее Германская Демократическая Республика декларировала государственное страхование как важный инструмент для поддержания экономической системы социализма, планового ведения экономики и развития социалистической демократии. Одновременно такое страхование

¹ См.: *Комаров Ю.М.* О развитии медицинского страхования за рубежом // Вопросы экономики и управления для руководителей здравоохранения. 2005. № 9. С. 69–76.

² *Чилькина К.В.* Правовые основы действия социального государства в ФРГ: политика в сфере труда и социальных отношений // История государства и права. 2010. № 15. С. 44–47.

³ См.: *Weiß H., Roßbach G.* Rentenrecht der Deutschen Demokratischen Republik: Kommentar. Berlin: Staatsverlag der DDR, 1970. S. 53.

выполняло важные задачи обеспечения жизненных потребностей граждан и гарантировало основные социальные права в соответствии с принципами Конституции¹.

Согласно Указу о статусе государственного страхования в Германской Демократической Республике от 19 ноября 1968 г. в 60–70-х гг. в ГДР существовало общее обязательное и добровольное страхование. К общему обязательному страхованию относились:

– страхование зданий и производственных сооружений от огня. Обязательному страхованию в Немецком страховом обществе против повреждений в результате пожара, удара молнии и взрыва подлежали здания, которые образуют хозяйственную единицу, в том числе фундаменты и стены подвалов со стоимостью от 1000 марок; сооружения промышленных и ремесленных предприятий с восстановительной стоимостью объекта от 5000 марок;

– страхование транспортных средств. Все обладатели и водители автомобилей или ученики, которых допустила или зарегистрировала народная полиция Германской Демократической Республики после допуска к транспорту на общественные улицы, были застрахованы в рамках общих условий для обязательного страхования транспортных средств от 13 октября 1955 г. от последствий законодательной ответственности использования этого транспортного средства;

– страхование от града. Страхованию в Немецком страховом обществе против повреждений в результате града подлежали:

а) все сельскохозяйственные и прочие предприятия и сооружения, которые охватывают 2 гектара или более сельскохозяйственных угодий;

б) все предприятия по садоводству и разведению винограда, плодово-ягодные питомники, а также сельскохозяйственные и прочие предприятия и

¹ См.: Versicherungsrecht. Textausgabe der Rechtsnormen und Vertragsbedingungen für die Sach-, Haftpflicht- und Personenversicherungen in der Deutschen Demokratischen Republik mit Anmerkungen und Sachregister. Berlin: Staatsverlag der DDR, 1970. S. 13.

сооружения, которые занимаются садоводством без учета площади обрабатываемой поверхности¹.

Бремя по уплате обязательных страховых взносов возлагалось не на государственный бюджет, а на предприятия, что являлось составной частью их расходов.

В настоящее время в Германии принята распределительная система медицинского страхования: «...качество медицинских услуг не зависит от объема взносов каждого человека. Обеспеченные люди несут расходы за малоимущих, а здоровые – за больных, это дает возможность создавать социальную защищенность, с одной стороны, не перекладывая ответственность на плечи государства, а с другой – вынуждая самих больных нести все бремя расходов из собственного кармана»².

Функции по обслуживанию населения в области медицинского страхования, сбору и аккумуляции страховых взносов, заключению договоров на медицинское обслуживание застрахованных с лечебными учреждениями и частнопрактикующими врачами, а также по оплате медицинским учреждениям стоимости оказанных гражданам медицинских услуг выполняют страховые больничные кассы Германии, которые, по сути, являются аналогами фонда обязательного медицинского страхования в России³.

В Великобритании право, закрепляющее выплату пособий по социальному обеспечению, состоит из большого количества источников. Однако, в отличие от многих других областей права, существует некая зависимость от установленных норм, в то время как Апелляционный совет по социальному обеспечению также выносит юридически обязывающие решения.

¹ См.: Там же. С. 160–188.

² *Номоконова З.П.* Сравнительная характеристика медицинского страхования в России и зарубежных странах // Юридический мир. 2010. № 10. С. 49–52.

³ См.: *Лаврова Ю.А.* Обязательное медицинское страхование – опыт ФРГ // Финансы. 2003. № 8. С. 47–49.

Имеющиеся законодательные акты устанавливают общие правовые рамки, позволяя органам социального обеспечения «работать» над деталями. Большинство правил, регулирующих выплату каждого пособия, содержится в сводах правил. Например, особенности выплат пособий по безработице прописаны в Правилах выплаты пособия по безработице 1996 г. № 207. Таким образом, возникает достаточно сложная совокупность норм не только потому, что иногда по выплате одного пособия существуют несколько сводов правил (например, пособие малоимущим), но и в связи с тем, что некоторые своды правил являются общими и касаются более чем одного вида пособия.

Регулирует в Великобритании рассматриваемые отношения и прецедентное право. Так, после решения апелляционного суда по социальному обеспечению (первая инстанция) могут быть поданы апелляции во вторую инстанцию – Апелляционную комиссию по социальному обеспечению – по пункту закона или на основании решений, связанных с вопросами инвалидности. Большинство судебных решений, основанных на фактических вопросах, не является, таким образом, основанием для Апелляционной комиссии.

После дела R (I) 12/75 была введена система прецедента, имеющего обязательную силу. С 1982 г. наиболее важные решения Апелляционной комиссии были внесены в сборник судебных решений, и подобные решения являются обязательными в арбитражных судах и судебных коллегиях. Для них также обязательны решения, не внесенные в сборник, хотя они являются достаточно редкими. Суды общего права осуществляют контроль над апелляционными процессами двумя способами. Во-первых, в отношении решений Апелляционной комиссии могут быть поданы апелляции в суд высшей инстанции и, следовательно, в Палату лордов. Во-вторых, Верховный суд осуществляет надзорную юрисдикцию над вынесением судебных решений в сфере социального обеспечения посредством судебного надзора. Это применительно даже к тем пособиям, где не существует независимой

апелляционной системы, например жилищное пособие и некоторые функции Фонда социального обеспечения.

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 выплатам 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 Resource 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.

До реформирования законодательства разрешение на подачу заявления о получении социального пособия выдавалось административными должностными лицами Агентства по выплате социальных пособий, которые в соответствии с разделом 20 Закона «Об управлении социальным

обеспечением» (Social Security Administration Act 1992) были назначаемы «арбитражными судьями».

Главный арбитражный судья был ответствен за консультирование остальных судей и осуществление контроля над их деятельностью. В его обязанности также входила подготовка ежегодного отчета для министра социального обеспечения по стандартам судебного рассмотрения дел. При этом он наделялся правом принимать решение о подаче апелляций в Апелляционную комиссию после вынесения решения судейской коллегии, а также о подаче апелляций в суд высшей инстанции после вынесения решения Апелляционной комиссии. Структура была построена на идее, что «судебное решение» в вопросах получения права на социальное пособие является «квази-судебной» функцией, отличной от административной.

Таким образом, предоставлялся некий уровень свободы в принятии решений об административных делах Агентства по выплате социальных пособий. Основной обязанностью Главного арбитражного судьи было поддержание такой независимости. Однако наибольшую сложность вызывал тот факт, что пока данные решения продолжали расцениваться как «судебные», нежели как «административные», вывод их в негосударственный сектор не был возможен, в то же время это виделось как неотъемлемая часть совершенствования системы социального обеспечения. Для продвижения нововведений Закон «О социальном обеспечении» (Social Security Act 1998) упразднил арбитражных судей и Главного арбитражного судью. Раздел 1 передал право принятия решений от арбитражных судей министру, на практике это означает, что в то время, как те же административные должностные лица выносят решение о получении права на социальное пособие, как и до введения законодательного акта, реформа отменяет разграничения между судебным и административным обжалованием наряду с возникшей независимостью.

Обязанности Главного арбитражного судьи по мониторингу стандартов и поиску путей улучшения качества принятия решений были заменены различного рода стратегиями.

Во-первых, главы исполнительной власти стали подотчетны министру социального обеспечения по принимаемым решениям.

Во-вторых, Ревизионное управление несет ответственность за представление отчетов о деятельности системы выплат социальных пособий и за деятельность различных служб в этой области.

В-третьих, цели и стандарты качества установлены в пределах каждой из служб.

Неоднократно реформа 1998 г. подвергалась сомнению, так как преобладающей мотивацией к введению изменений стала экономия средств, что не способствует улучшению стандартов принятия решений¹.

В США наиболее динамичной сферой является пенсионное обеспечение, история которого началась в 30-х гг. XX в. с принятия Федеральных законов: 1935 г. – «О социальном обеспечении»; 1935 г. – «О страховых взносах»; 1937 г. – «О пенсиях»; 1937 г. – «О пенсиях железнодорожников»². При этом регулирование данной сферы в США осуществляется еще и на уровне штатов. Например, в отдельных штатах действуют законы о негосударственных программах пенсионного страхования частных пенсионных фондов и другие³.

Государственное пенсионное страхование базируется на учрежденной в 1935 г. Общей федеральной программе⁴, являющейся основой государственной системы пенсионного обеспечения. Программа построена

¹ См.: *East R.: Social Security Law*. London: Macmillan Press LTD, 1999.

² См.: 42, 26, 5, 29 U.S.C. McKinney's Consolidated Laws of New York, Book 27 Bet 46, 44.

³ См.: Трудовое и социальное право зарубежных стран. Основные институты: Сравнительно-правовое исследование / М.М. Вильданова, Н.И. Гайдаенко-Шер, В.В. Залесский и др.; под ред. Э.Б. Френкель. М.: Юристъ, 2002. С. 595.

⁴ Social Security Act of 1935 // 42 U.S.C. § 301 et seq.

по распределительному принципу: на выплату пенсий направляются средства, получаемые от взносов ныне работающих граждан¹.

В 80–90-х гг. XX в. произошел ряд изменений в законодательстве социальной сферы США, обусловленных экономическими показателями, касающимися повышения пенсионного возраста и т.д.

Современный период развития Соединенных Штатов характеризуется определенными изменениями в сфере медицинского обеспечения и страхования. Так, Палата представителей в ноябре 2009 г. одобрила законопроект «Об охране здоровья», который определил новую роль и новые политические подходы к продвижению реформ в здравоохранении, включая страхование. Вопросы необходимости реформы медицинского страхования постоянно обсуждаются на высшем уровне в США².

Сегодня систему медицинского страхования в США нельзя считать эффективной, поскольку отсутствует всеобщий доступ населения к ней. Так, проведенные в 1965 и 1972 гг. реформы здравоохранения улучшили охрану лишь пожилых граждан, то есть старше 65 лет, инвалидов и лиц, имеющих доходы ниже черты бедности³.

По мнению ряда авторов, «система здравоохранения в США проявляет свою социальную недостаточность, вступая в противоречие с функциональной ролью государства как стабилизатора социального равновесия»⁴.

В Швейцарии к настоящему времени за столетнюю историю развития сформировалось несколько видов социального страхования:

– страхование от несчастного случая или болезни при исполнении воинского долга. Этот вид страхования – старейший в системе социального

¹ См.: *Лебедева Л.* Опыт США: государственная политика в социально-трудовой сфере. URL: <http://www.rusref.nm.ru/indexpub146.htm> (дата обращения: 12.07.2013).

² См.: *Шведова Н.А.* Актуальность реформы американского здравоохранения // США и Канада. 2010. № 3. С. 3–22.

³ См.: *Индейкин Е.Н.* Почему провалилась реформа здравоохранения в США // Главный врач. 2004. № 1. С. 18–27.

⁴ *Бевеликова Н.М.* Правовое обеспечение реформ здравоохранения: опыт Китая, России, США // Медицинское право. 2011. № 3. С. 7–16.

страхования в Швейцарии. Федеральный закон о страховании от несчастного случая или болезни при исполнении воинского долга, вступивший в силу в 1902 г., подвергся кардинальному изменению в 1994 г. Под страхование попадают граждане, которые заболевают во время несения военной, гражданской службы, гражданской обороны или пострадают от несчастного случая. Особенностью его можно назвать возложение бремени финансирования на государство при условии, что сами граждане страховые взносы не уплачивают;

– страхование по старости и на случай потери кормильца. Федеральный закон о страховании по старости и на случай потери кормильца (AHVG) вступил в силу с 1948 г. Все работающие люди страхуются в обязательном порядке. Это страхование обеспечивает жизненные потребности в старости и предусматривает выплаты для застрахованных, а также вдов или вдовцов застрахованных лиц;

– правила выплаты компенсаций за потерю заработной платы ввиду приостановления деятельности по причинам, независящим от рабочего, служащего. Выплаты гарантируют компенсацию заработной платы лицам, несущим военную или гражданскую службу. Закон о выплатах для служащих в армии, гражданских служащих (EOG) вступил в силу в 1953 г. На основании закона выплаты являются обязательными, то есть все лица, уплачивающие взносы по старости, должны уплачивать и данные взносы. С 2005 г. в рамках выплат компенсаций регулируются выплаты в связи с материнством;

– страхование на случай инвалидности. Правовую основу данного вида страхования составляет Федеральный закон о страховании на случай инвалидности (IVG), действующий с 1959 г. Целью страхования на случай инвалидности является обеспечение людей, которые являются инвалидами от рождения или получивших инвалидность вследствие болезни или несчастного случая. Основное назначение выплат в рамках страхования заключается в реабилитации инвалидов и лишь затем в выплате пенсий.

Плательщики взносов по старости и утрате кормильца также являются плательщиками взносов на случай инвалидности;

– дополнительные выплаты. Политика Швейцарии исходит из того, что пенсий по старости, потери кормильца или инвалидности недостаточно. Существуют дорогостоящие уходы и пребывание в оздоровительном учреждении, которые тяжело оплачивать застрахованным. С вступлением в силу в 1966 г. Закона о дополнительных выплатах для застрахованных по старости, потери кормильца или инвалидности фактически сформировалось право на дополнительные выплаты нуждающимся;

– страхование по безработице и возмещение неплатежеспособности. Согласно Закону об обязательном страховании по безработице и возмещению неплатёжеспособности (AVIG) застрахованным лицам выплачиваются компенсации в случае потери дохода. Такие потери могут возникнуть при безработице, неполной занятости, неплатежеспособности работодателя (банкротство) и при простоях в работе из-за погодных условий. Страхование является обязательным для всех работников;

– страхование от несчастного случая заключается в обязательном страховании от экономических последствий и последствий для здоровья, вызванных несчастными случаями и профессиональными заболеваниями. Работодатель оплачивает взносы на случай производственной травмы и профессиональных заболеваний, а сотрудники вносят вклад за нетрудовые травмы (NBU) на основании Федерального закона о страховании от несчастного случая, действующего с 1984 г.;

– производственное страхование, которое можно назвать страхованием трудовым. Трудовое страхование призвано обеспечить интересы пожилых, вдов/вдовцов и инвалидов. Оно представляет собой вторую часть страхования наряду с первой – страхованием по старости, утрате кормильца и инвалидности. Обязательному страхованию подлежат работники с определённым доходом. Федеральный закон о производственном страховании

по старости, утрате кормильца и инвалидности действует с 1985 г. и в 2005 г. был пересмотрен;

– медицинское страхование. Согласно Федеральному закону о медицинском страховании (KVG) от 1996 г. данный вид страхования предлагает выплаты при болезнях, несчастных случаях и материнстве. Он также называется базовым медицинским страхованием, являясь обязательным;

– страхование в связи с материнством¹.

Говоря о системе социального обеспечения и страхования в Швейцарии, следует констатировать его достаточную стабильность, вызванную ранним временем возникновения обширной законодательной основы, что благоприятно влияет на правоприменительную практику.

Отлаженной видится и швейцарская система правового регулирования социального обеспечения. Так, в 2003 г. был принят Федеральный закон об Общей части права социального страхования. Закон координирует социальное право, а именно:

– определяет основные положения, базовые понятия (например, несчастный случай, инвалидность) и институты права социального страхования;

– устанавливает стандартный процесс социального страхования и регулирует правосудие;

– определяет выплаты;

– регулирует использование социального страхования третьими лицами.

Указанный Закон внес некие новации в систему социального страхования Швейцарии. К ним, например, относятся введение пени за просрочку или вменение в обязанность администрации давать разъяснения

¹ См.: *Geiger I. K. Grundlagen der Sozialversicherungen in der Schweiz: eine praxisorientierte Darstellung mit zahlreichen Beispielen und Repetitionsfragen mit Lösungen: Compendio Bildungsmedien AG. Zurich, 2010. С. 13.*

(например, о правах). Кроме того, Закон послужил толчком для создания Швейцарского Федерального страхового суда. Он называется Федеральный суд по страховым делам и расположен в городе Люцерне.

Основная функция Закона об Общей части права социального страхования заключается в координации видов социального страхования. Только трудовое страхование является исключением, так как по большей части затрагивает гражданско-правовые вопросы.

Учитывая, что нормативным актом урегулированы вопросы выплат, а также порядок взимания взносов на социальное страхование, в полной мере его можно считать источником финансового права Швейцарии.

Особого внимания заслуживает система пенсионного обеспечения и страхования Швеции, которая отличается следующими характерными особенностями:

1) справедливость в отношении лиц, уплачивающих взносы. Люди, уплатившие одинаковые взносы и одновременно вышедшие на пенсию в одном и том же возрасте, должны получать одинаковые пенсии. То есть пенсия привязывается к истории уплаты взносов;

2) прозрачность перераспределения, достигаемая за счет того, что перераспределение финансируется за счет общих бюджетных средств, а не за счет пенсионных взносов;

3) финансовая устойчивость, то есть способность выполнения обязательств без повышения взносов в условиях демографических и экономических изменений;

4) наличие накоплений, управляемых частными финансовыми институтами¹.

В Швеции риск инвалидности перешел из системы пенсионного страхования в медицинское страхование, что способствует максимальной медико-социальной реабилитации инвалидов.

¹ См.: *Лельчук А.Л.* Пенсионное страхование или пенсионное обеспечение? // *Финансы.* 2010. № 7. С. 66–70.

20 июня 1996 г. в Союзной Республике Югославия был принят Союзный закон «Об основах пенсионного обеспечения по старости и инвалидности»¹, который продолжил социальные нововведения, заложенные еще Конституцией данного государства от 27 апреля 1992 г.

Субъектами, подлежащими обязательному пенсионному страхованию, в соответствии со ст. 10 Закона являются:

- лица, занятые по трудовому договору;
- лица, самостоятельно ведущие свою деятельность (индивидуальные предприниматели, владельцы частных предприятий, адвокаты, священники и приравненные к ним категории населения);
- крестьяне, для которых сельскохозяйственное производство является основным источником доходов.

Обязанность по уплате страховых взносов распределяется как на работодателя, так и на работника, которые в равной степени уплачивают по 12,8% от страхуемого дохода.

В Сербии пенсионное обеспечение населения, которое осуществляется на основании обязательного пенсионного страхования, возложено на Республиканский фонд по пенсионному обеспечению по старости и инвалидности лиц, занятых по трудовому договору, Республиканский фонд по пенсионному обеспечению по старости и инвалидности лиц, самостоятельно осуществляющих свою деятельность, Республиканский фонд по пенсионному обеспечению по старости и инвалидности крестьян. Эти фонды устанавливают размеры страховых взносов, выплачивают пенсии, повышают пенсии в соответствии с ростом стоимости жизни, обеспечивают соблюдение законных прав пенсионеров.

Основными источниками финансирования фондов являются: страховые взносы; бюджетные средства; доходы от имущества, которыми владеют и

¹ См.: Службени лист СРЈ. 1996. № 30.

располагают фонды; проценты от инвестиционных вложений фондов; субвенции и дотации, а также иные источники финансирования¹.

В Сербии приняты следующие нормативные правовые акты: Закон о социальной помощи 1991 г., Закон о медицинском страховании 1992 г., Закон о пенсионном страховании 1996 г.

В целом система мероприятий в социальной сфере стран Восточной Европы вызывает научно-практический интерес, что обусловлено их геополитическим положением и историей существования: с одной стороны, это государства, имеющие историю функционирования в условиях построения социализма и командно-административной экономики, с другой – это полноправные члены Европейского сообщества, ориентированные на развитие рыночной экономики.

Систему социально ориентированных законов в Венгрии составляют:

- Закон об обеспечении по социальному страхованию и праве на частную собственность, а также Закон о фондах обеспечения;
- Закон о пенсионном обеспечении по социальному страхованию;
- Закон о частной пенсии и частных пенсионных кассах;
- Закон об обслуживании по обязательному медицинскому страхованию.

Весь пакет документов, принятый в 1997 г., направлен на снижение уровня государственного участия в системе социального обеспечения: повышение пенсионного возраста (в частности, для женщин); снижение размера социальных пособий и т.д.

Вопросами взимания страховых взносов в Венгрии ведают Фонд пенсионного страхования и Фонд медицинского страхования. При этом взносы уплачиваются в фонды в определенной законодательно установленной пропорции.

¹ См.: Шрам В.П. О реформе пенсионного обеспечения в Сербии и Хорватии // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 94–101.

Аналогичные изменения произошли в Чехии в связи с принятием в 1993 г. Закона о социальной поддержке и в 1995 г. – Закона о пенсионном страховании. Реализуют положения законов Фонд пенсионного страхования, Фонд больничного страхования и Фонд страхования по безработице.

Страховые взносы, составляющие 34%, в Чехии уплачиваются работодателем и застрахованным лицом в размерах, указанных в таблице 1.

Таблица 1

Страховые взносы в Чехии, %

Фонды	Работодатель	Застрахованное лицо (работник)
Фонд больничного страхования	3,3	1,1
Фонд пенсионного страхования	19,5	6,5
Фонд страхования по безработице	3,2	0,4
Итого:	26	8

В Польше в конце XX в. были приняты Закон о системе социального страхования от 13 октября 1998 г. и Закон о пенсиях из Фонда социального страхования от 17 декабря 1998 г., которые кардинально изменили сложившуюся систему пенсионного обеспечения, возложили обязанность по уплате страховых взносов как работодателем, так и на самого застрахованного лица и, кроме того, ввели ряд иных изменений. Закон от 25 июня 1999 г. модернизировал систему обеспечения денежными пособиями по болезни и материнству.

К особенностям польской системы социального обеспечения следует отнести наличие социальных фондов предприятий. Закон о заводском фонде, принятый 4 марта 1994 г., предполагает отчисления в размере 37,5 % среднего месячного заработка по стране на каждого работника, а в случае особых условий труда – 50%.

Болгария отличается от иных стран Восточной Европы наличием кодифицированного акта – Кодекса обязательного социального страхования от 2 декабря 1999 г., параллельно с которым действуют Закон о защите при безработице и стимулировании занятости 1997 г., Закон о медицинском страховании 1998 г. и Закон о социальной помощи 1998 г.¹ Размер страховых взносов в Болгарии зависит от условий труда и составляет, соответственно, 51,7%, 46,7% и 36,7% от дохода застрахованного лица.

В Румынии условия труда также влияют на размер страховых взносов, уплачиваемых работодателем: 19,75%, 23,75% и 29,25%. При этом условия труда не влияют на размер страховых взносов, уплачиваемых работником, для которого он составляет 9,5%.

Следует отметить, что во всех перечисленных государствах страховые взносы носят строго целевой характер.

Особого внимания заслуживает тот факт, что в странах Восточной Европы имеет место система социальных фондов предприятий, за счет которых обеспечиваются различные формы досуга работников и членов их семей, в том числе спортивного, культурного и т.д.

В области пенсионного обеспечения и страхования в Республике Хорватия действуют Закон от 21 июля 1998 г. «О пенсионном обеспечении»² и Закон от 13 мая 1999 г. «Об обязательных и добровольных фондах»³.

В Республике Хорватия органом, реализующим государственную политику в области пенсионного обеспечения и страхования, является Хорватское управление по пенсионному обеспечению, руководством которым возложено на Административный совет (вече).

¹ См.: Право социального обеспечения России: учебник / М. О. Буянова, К.Н. Гусов, Ф.О. Дзгоева и др.; под ред. К.Н. Гусова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. С. 583–584.

² См.: Narodne novine. 1998. № 102.

³ См.: Narodne novine. 1999. № 49; 2000. № 63.

В соответствии с положениями первого из названных законов субъектами, подлежащими обязательному пенсионному страхованию, в Республике Хорватия являются:

- работники по трудовому договору и приравненные к ним категории населения;
- лица, назначенные и избранные в органы государственной власти и местного самоуправления;
- безработные;
- ремесленники и индивидуальные предприниматели, занесенные в соответствующий реестр;
- крестьяне и члены их семей, для которых сельскохозяйственное производство является единственным или основным родом занятий;
- священники, монахи и другие церковные служители;
- члены правления торговых товариществ, если они застрахованы на другом основании.

Анализ современного состояния законодательства в социальной сфере стран Восточной Европы дает основание предполагать возможность заимствования отдельных положений и их внедрения в российскую систему законодательства.

Думается, что в ближайшем будущем возникнет экономически обоснованная потребность в разделении бремени по уплате страховых взносов между работодателем и работником, что, в свою очередь, снизит степень сокрытия доходов обязанного к уплате работодателя и, как следствие, повысит объем собираемости иных налогов. При этом ответственность государства перед застрахованными лицами, повышение качества и эффективности пенсионного, социального и медицинского обеспечения должны идти параллельно с мероприятиями по возможному реформированию законодательства.

В Бельгии практически не развита система частного медицинского страхования в связи с наличием высокой степени социальной защиты,

всеохватности государственным медицинским страхованием. Управление системой медицинского страхования осуществляет Национальный институт по болезни и инвалидности¹.

Особый интерес вызывает законодательство в социальной сфере Латвии, поскольку, несмотря на свое «советское» прошлое, оно ориентировано на европейские стандарты осуществления социальной политики.

История государственного управления в области социального страхования в Латвии началась с февраля 1994 г., когда кабинетом Министров Латвийской Республики был создан Государственный фонд социального страхования, основной задачей которого являлся сбор и управление средствами социального страхования, организация выплаты пенсий и пособий, руководство районными управлениями социального страхования.

В 1998 г. Фонд был реорганизован, его правопреемником стало государственное акционерное общество – Агентство государственного социального страхования, которое сохранило все его основные направления деятельности.

В 2004 г. после принятия Закона «О публичных агентствах» рассматриваемое Агентство сменило юридический статус и стало государственным агентством, подчиняющимся Министерству благосостояния. Основными задачами Агентства являются:

- администрирование бюджета социального страхования;
- регистрация социально застрахованных лиц и взносов социального страхования этих лиц на их личных счетах;
- предоставление населению услуг социального страхования и социальной помощи, а именно, назначение, начисление, перерасчет и выплата пенсий, пособий и возмещений, индивидуальных консультаций об услугах социального страхования и социальной помощи;

¹ См.: *Номоконова З.П.* Сравнительная характеристика медицинского страхования в России и зарубежных странах // *Юридический мир.* 2010. № 10. С. 49–52.

- периодическое информирование о вопросах социального страхования;
- обеспечение максимальной доступности услуг исходя из места проживания¹.

Сегодня в Латвии действует Закон «О государственном социальном страховании», принятый Сеймом 1 октября 1997 г. и обнародованный Президентом государства 21 октября 1997 г.²

В соответствии со ст. 3 указанного Закона под социальным страхованием, являющимся в Латвии составной частью системы государственной социальной защиты, понимается совокупность мероприятий, организуемых государством для страхования риска лица или находящихся на его обеспечении лиц утраты трудового дохода в связи с болезнью, инвалидностью, материнством, безработицей, возрастом, несчастным случаем на работе или профессиональным заболеванием, уходом за ребенком социально застрахованного лица, а также дополнительных расходов в связи со смертью социально застрахованного лица или находящегося на его иждивении лица.

Социальное страхование осуществляется на основе двух базисных принципов:

- солидарности между плательщиками взносов социального страхования и получателями услуг социального страхования;
- использования средств социального страхования в соответствии с законом только на услуги социального страхования.

Закон (ст. 4) предусматривает следующие виды социального страхования:

- 1) государственное пенсионное страхование;
- 2) социальное страхование на случай безработицы;

¹ См.: Романов А.А. Пенсионная система Латвии // Пенсия. 2009. № 6. С. 61–62.

² См.: Страхование. Рига: Biznesa informācijas birojs, 2011.

- 3) социальное страхование от несчастных случаев на работе и профессиональных заболеваний;
- 4) страхование по инвалидности;
- 5) страхование по материнству и болезни;
- 6) родительское страхование.

Страховые взносы в Латвии делятся на обязательные, под которыми понимаются платежи на счет специального бюджета, предоставляющие право социально застрахованному лицу на получение установленных законом услуг по социальному страхованию, и добровольные, представляющие собой платежи, которые производят лица, достигшие возраста 15 лет, постоянным местом жительства которых является Латвийская Республика, не подлежащие обязательному социальному страхованию в государстве, в специальный бюджет государственных пенсий и специальный бюджет инвалидности, материнства и болезни, дающие им право на получение государственной пенсии по старости, пенсии по инвалидности, пособия по материнству, болезни и родительского пособия соразмерно внесенным взносам.

До вступления в силу Закона «О государственном социальном страховании» в Латвии действовал Закон «О социальном налоге», то есть Латвийская Республика еще в 1997 г. определила данные платежи как взносы, отказавшись от употребления в данном аспекте термина «налог».

Ставка обязательных взносов в 2011 г. составляла 35%, из которых 24% уплачивается работодателем, а 11% – работником. Законодательно предусмотрена возможность ежегодного изменения ставки. Ставка добровольных взносов определяется Кабинетом министров дополнительно.

Система пенсионного обеспечения и страхования в Литовской Республике подвергается постоянному реформированию, которое началось с принятия в 1990 г. Закона об основах системы литовского права социального обеспечения. В этом же году был принят Закон о государственном

социальном страховании. В 2004 г. вступил в силу Закон о пенсионном накоплении¹.

В Литовской Республике функционирует Государственный фонд социального страхования.

Современные интеграционные процессы на территории бывшего СССР не позволяют обойти вниманием законодательство Белоруссии, Казахстана и ряда иных государств – потенциальных участников Евразийского экономического союза, перспективы и контуры создания которого обозначились достаточно четко.

В Республике Беларусь имеется обширный позитивный опыт в области пенсионного, медицинского, социального страхования и обеспечения.

Основы правового регулирования рассматриваемой сферы заложены в Конституции государства. Статья 45 данного акта устанавливает, что гражданам Республики Беларусь гарантируется право на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения. Также предусматривается реализация государственных программ социальной помощи ветеранам, одиноким пожилым людям, инвалидам².

В качестве правовой основы реализации социальной политики в широком смысле можно рассматривать целый ряд нормативных правовых актов:

– Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1991 г. № 1224-ХІІ «О социальной защите инвалидов» (с изм. от 16 ноября 2010 г. № 192-3)³;

¹ См. подробнее: *Мацулевич Ю.* Некоторые особенности реформирования литовского пенсионного законодательства на современном этапе // Социальное и пенсионное право. 2010. № 2. С. 23–27.

² См.: Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп.). Минск: Беларусь, 1997.

³ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2009. № 173, 2/1600; 2010. № 287, 2/1744.

– Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. № 1596-ХІІ «О пенсионном обеспечении» (с изм. от 4 июня 2015 г. № 274-3)¹.

– Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435-ХІІ «О здравоохранении» (с изм. от 13 декабря 2011 г. № 325-3)²;

– Закон Республики Беларусь от 31 января 1995 г. № 3563-ХІІ «Об основах государственного социального страхования» (с изм. от 30 декабря 2011 г. № 334-3)³;

– Закон Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-з «О социальном обслуживании» (с изм. от 13 июля 2012 г. № 427-3)⁴;

– Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 422-3 «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов» (с изм. от 4 июня 2015 г. № 274-3)⁵;

Расходы на социальное обеспечение в Белоруссии осуществляется за счет средств государственного бюджета, средств внебюджетных фондов, Фонда социальной защиты населения и Фонда содействия занятости.

В расходы, связанные с социальным обеспечением населения, включаются:

- выплаты пенсий;
- выплаты пособий;
- выплаты на содержание инвалидов в домах для инвалидов, престарелых и обеспечение протезно-ортопедическими средствами;

¹ Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь» 1992 г., № 17, ст.275; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2015. № 2/2272.

² Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1993. № 24, ст. 290; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 140, 2/1877.

³ Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1995. № 14, ст.138; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 2/1884.

⁴ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 50, 2/170; 2012. № 107, 2/1235.

⁵ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2009. № 173, 2/1600; 2015. № 2/2272.

– предоставление различного вида льгот, финансирование социального обслуживания инвалидов и пенсионеров и иных категорий лиц, нуждающихся в социальном обеспечении и защите;

– финансирование расходов на содержание органов социальной защиты¹.

Украина также является социально ориентированным государством. В соответствии со ст. 3 Конституции Украины здоровье человека – одна из наивысших социальных ценностей государства. Статья 46 закрепляет, что право на социальную защиту гарантируется общегосударственным обязательным социальным страхованием за счет страховых взносов граждан, предприятий, учреждений и организаций, а также бюджетных и иных источников социального обеспечения. Согласно ст. 49 каждый гражданин Украины имеет право на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование².

В продолжение конституционных положений ст. 87–90 Бюджетного кодекса Украины от 21 июня 2001 г. устанавливаются, что основным источником финансирования здравоохранения Украины являются бюджетные ассигнования³.

По мнению О.В. Солдатенко, «государство создает условия для эффективного и доступного для всех граждан медицинского обслуживания. Во всех государственных и коммунальных учреждениях здравоохранения медицинская помощь должна предоставляться бесплатно»⁴.

Помимо указанных нормативных актов следует назвать:

– Основы законодательства Украины о государственном социальном страховании от 14 января 1998 г.⁵;

¹ См.: *Абрамчик Л.Я.* Указ. соч.

² См.: Конституція України. Київ, 2006.

³ См.: Бюджетный кодекс Украины: за станом на 1 лип. 2006 р. Київ: Вид. Паливода А.В., 2006. (Кодекси України).

⁴ *Солдатенко О.В.* Финансовое обеспечение прав граждан на охрану здоровья на Украине // Финансовое право. 2009. № 6. С. 34–36.

⁵ См.: Основы законодавства України про державне соціальне страхування від 14.01.1998

- Закон Украины от 9 июля 2003 г. № 1058 «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании»¹;
- Закон Украины от 9 июля 2003 г. № 1057 «О негосударственном пенсионном обеспечении»²;
- Закон Украины от 8 июля 2011 г. № 3668 «О мероприятиях касательно законодательного обеспечения реформирования пенсионной системы Украины»³.

Имеет свои особенности и государственное управление пенсионным обеспечением в Украине. Правовой базой пенсионного обеспечения в целом является принятый Верховной Радой Украины в 2003 г. Закон Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании». Начиная с 2004 г. в Украине разграничены источники финансирования пенсионных выплат по разным пенсионным программам между бюджетом Пенсионного фонда Украины и государственным бюджетом: в ведение Пенсионного фонда Украины переданы вопросы по назначению и выплате пенсий и денежного обеспечения от Министерства обороны, Госпогранслужбы, Управления государственной охраны, органов управления других воинских формирований, Службы безопасности Украины, Службы внешней разведки, МВД, Администрации Госспецсвязи, Государственной налоговой администрации, Государственного департамента по вопросам исполнения наказаний, МЧС, Минтрансвязи и органов судебной власти.

Особое значение имеет Закон от 8 июля 2010 г. № 2464-VI «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное страхование»⁴ (с изм. от 2 марта 2015 г.), (далее – Закон № 2464-VI), вступивший в силу с

№ 16 // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 23, ст. 121.

¹ Закон України від 09.07.2003 № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49/51, ст. 376.

² Закон України від 09.07.2003 № 1057 «Про недержавне пенсійне забезпечення» // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 47, ст. 372.

³ Закон України від 08.07.2011 № 3668 «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» // Офіц. вісн. України. 2011. № 71.

⁴ См.: Официальный Вестник Украины. 2010. № 61.

1 января 2011 г., за исключением ряда положений, вступивших в силу с 2015 г.

В Украине единый взнос объединил в себе четыре социальных взноса в:

- Пенсионный фонд Украины;
- Фонд социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- Фонд общеобязательного государственного социального страхования Украины на случай безработицы (из средств этого фонда выплачивают, например, пособия по безработице, осуществляют профориентацию, переподготовку, повышение квалификации безработных);
- Фонд социального страхования на случай временной утраты трудоспособности (деньги используются, в частности, на оплату больничных листов, для помощи беременным и роженицам, на санаторно-курортное лечение и оздоровление, на похороны).

В Украине единый социальный взнос определяется в процентах к сумме начисленной заработной платы в соответствии с классами профессионального риска производства, к которым отнесены плательщики единого взноса, с учетом видов их экономической деятельности. Закон Украины № 2464-VI устанавливает 67 классов профессионального риска на производстве, а размер единого взноса варьируется от 36,76 до 49,7%. При этом особые ставки закреплены для бюджетных учреждений – 36,3%, для воинских частей и органов, выплачивающих денежное обеспечение военнослужащим (кроме военнослужащих срочной военной службы), – 34,7% и т.д. Минимальная ставка единого взноса в размере 3,6% установлена для работников – граждан Украины, иностранцев и лиц без гражданства, которые работают на предприятиях, в учреждениях и организациях, у других юридических лиц на условиях трудового договора либо на иных условиях по гражданско-правовым договорам; у физических лиц – предпринимателей на условиях трудового договора или иных условиях; у физических лиц,

обеспечивающих себя работой самостоятельно, и у других физических лиц на условиях трудового договора; граждан Украины, работающих в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Украины; граждан Украины и лиц без гражданства, работающих в дипломатических представительствах и консульских учреждениях иностранных государств; лиц, работающих на выборных должностях в органах государственной власти, местного самоуправления, объединениях граждан; работников военизированных формирований, горноспасательных частей, личного состава аварийно-спасательной службы.

Исчисление и уплата единого взноса в соответствии с Законом № 2464-VI осуществляется только в национальной валюте. Перерасчет взноса с сумм, выплаченных в иностранной валюте, производится по официальному курсу, установленному Национальным банком Украины на день исчисления взноса.

Современный этап государственного управления в области социального и пенсионного обеспечения в Азербайджане начался 17 июля 2001 г., когда Распоряжением Президента Азербайджанской Республики была утверждена Концепция пенсионной реформы Азербайджанской Республики. Хотя социальное страхование в современном его понимании появилось ранее, в 1992 г., когда был образован Государственный фонд социальной защиты Азербайджанской Республики.

Правовой основой социального страхования в Азербайджане является Закон Азербайджанской Республики от 18 февраля 1997 г. № 250-IQ «О социальном страховании» (с изм. от 17 октября 2014 г.)¹, устанавливающий следующие принципы социального страхования:

- государственная гарантия регулярности социального страхования;
- всеобщность социального страхования;
- обеспечение социальным страхованием работников при каждой утрате трудоспособности;
- равенство субъектов социального страхования;

¹См.: Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 1997. № 5, ст. 348.

- обязательность государственного социального страхования;
- обеспечение участия общественных организаций в управлении социальным страхованием.

Финансовую основу системы обязательного социального страхования в Азербайджане составляют:

- средства, поступившие от работодателей (страховые взносы и взносы по общеустановленному тарифу) и застрахованных лиц;
- средства государственного бюджета, направляемые на выполнение государственных обязательств по выплате «нестраховых» (не связанных с трудовыми отношениями) видов социального обеспечения (например, социальных пособий, единовременных пособий по случаю рождения ребенка и пр.);
- средства, поступившие в случаях, установленных законодательством, от дополнительных отчислений в обязательном порядке, а также от инвестирования свободного остатка средств бюджетов социально-страховых фондов;
- штрафы и финансовые санкции за нарушение сроков внесения обязательных отчислений (взносов, налогов, иных платежей).

Одной из основных особенностей функционирования Государственного фонда является то, что он может применять ряд финансовых санкций за:

- нарушение страхователями регистрации по социальному страхованию;
- несвоевременное представление страхователями отчетных и финансовых документов по социальному страхованию;
- сокрытие страхователями заработной платы и иных видов доходов, с которых взимаются взносы (занижение взносов);
- использование страхователями взносов на социальное страхование и иные цели;
- выплату страхователями заработной платы ниже суммы минимальной зарплаты, установленной по стране;

– сокрытие страхователями численности работников (при наличии работников, не имеющих трудовых договоров (контрактов), или их сокрытие от отчета при наличии таких договоров);

– неисполнение банками (кредитными организациями) распоряжений Государственного фонда социальной защиты Азербайджанской Республики по удержанию задолженностей и примененных финансовых санкций со счета страхователя;

– проведение страхователем наличных расходных операций из кассы с нарушением очередности списания денежных средств со счета, начиная с даты представления в банк распоряжения об изъятии задолженности по страховым взносам;

– открытие банками расчетных и иных счетов страхователей при отсутствии документа о постановке на учет в Государственном фонде социальной защиты Азербайджанской Республики;

– задержку страхователями страховых взносов.

При изучении опыта стран СНГ следует обратить внимание на особенности государственного управления социальным и пенсионным обеспечением в Казахстане. Ученые смело утверждают, что «созданная в Казахстане модель социальной защиты, адекватная в своей основе рыночному хозяйству, обеспечивает реализацию социальных гарантий в сфере трудовых отношений, стимулирование продуктивной занятости, социальное обеспечение и страхование, социальную поддержку малообеспеченным слоям населения, предоставление необходимых социальных услуг населению»¹.

В основе социальной защиты населения в Республики Казахстан лежат: Концепция Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2001 г. № 886 «Концепция социальной защиты населения Республики Казахстан»², Закон Республики Казахстан от 5 апреля 1999 г. № 365-1 «О специальном

¹ Фельдман Д.А. О пенсионной системе Республики Казахстан // Пенсия. 2010. № 9. С. 61.

² См.: САПП Республики Казахстан. 2001. № 24/25, ст.303.

государственном пособии в Республике Казахстан» (с изм. от 17 марта 2015г. № 293-V-ЗРК)¹.

Необходимо обратить внимание на акционерное общество «Государственный фонд социального страхования» Республики Казахстан и Государственный центр по выплате пенсий. К полномочиям первого относятся: аккумулирование социальных отчислений, осуществление инвестиционной деятельности посредством размещения его активов через Национальный Банк Республики Казахстан.

В Государственном центре по выплате пенсий, созданном в форме государственного предприятия в 1997 г., аккумулируются пенсионные отчисления – взносы, которые впоследствии направляются в накопительные пенсионные фонды. Здесь осуществляется учет и электронная обработка данных, связанных с государственным учетом обязательных пенсионных и социальных отчислений, выплатой пенсий и социальных пособий из бюджета и т.д. С 1 января 2005 г. Центр является участником системы обязательного социального страхования, поскольку на него возложены функции по персонафицированному учету поступивших обязательных отчислений от плательщиков в Государственный фонд социального страхования, ведение персонафицированного учета и осуществление социальных выплат. Сегодня Государственный центр по выплате пенсий является институтом, возможности которого успешно использует при принятии государственно значимых решений в финансово-социальной сфере не только Правительство Республики Казахстан, но и большинство финансово-экономических структур.

Однако, несмотря на все положительные моменты проводимой в этом государстве социальной политики, ученые отмечают ряд ее недостатков:

«– несовершенное законодательство – законодательство, регулирующее социальную сферу, сформировано в основном по видам выплат, а не по социальным рискам и основаниям для выплат;

¹ См.: Ведомости парламента РК. 1999. № 8, ст. 238; Казахстанская правда. 2015. 19 марта.

– недостаточная справедливость и низкие стимулы – отсутствие преимуществ работников формального сектора экономики, осуществляющих налоговые отчисления, перед теми, кто не отчисляет, при реализации права на получение социальных пособий;

– недостаточная прозрачность – на стадии становления находится система индивидуальной идентификации для отслеживания процесса получения социальных выплат»¹.

Представляется, что отдельные положения законодательства зарубежных государств смогли бы найти место в современной системе российского правового регулирования системы государственных социальных внебюджетных фондов. Видится возможным к применению и общий посыл зарубежного законодательства, которое «рекомендует решать... задачу на путях введения целостной концепции социального обеспечения всего населения и интегрированной социальной политики государства, подчиняющей механизм социальной защиты и страхования приоритетам достижения полной занятости и развития человеческих ресурсов»².

Изучение достижений зарубежных государств в области функционирования системы пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования и функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, а также проблем, возникающих при их функционировании, позволит использовать накопленный опыт для совершенствования финансовой сферы социального обеспечения и страхования в Российском государстве.

При этом весь зарубежный опыт следует делить на две группы на основании исторических особенностей становления государственности в зарубежных странах. И если страны – бывшие союзные республики (за

¹ Казизова Г.С., Казизова Ж.С. Реформирование системы социальной защиты населения в Республике Казахстан // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2010. № 11. С. 60.

² Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / отв. ред. Э.Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. М.: Проспект, 2013. С. 97.

исключением Прибалтики) в целом имеют схожую с российской систему функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, то страны Евросоюза обладают совершенно иной системой государственных социальных внебюджетных фондов. То есть можно говорить о существовании двух моделей роли государства в финансовом обеспечении социальной сферы. Одна из моделей базируется на максимальном невмешательстве государства в сферу социального обеспечения и страхования и коммерциализации данных процессов. Вторая модель может получить название «государственного патернализма», строящегося на всеобъемлющей степени влияния государства на процессы финансового обеспечения социальной защиты.

Однако ни одну из предложенных моделей нельзя признать единственно верной либо абсолютно лишенной недостатков. Переложение всего бремени ответственности на нуждающихся в социальной защите может стать причиной социального недовольства в обществе, вызванного повышенной фискальной нагрузкой на совокупный доход обязанного субъекта. В то же время авторитарная роль государства может обуславливать и характер, и качество такой защиты, которая в известной степени не сможет удовлетворять потребности всех нуждающихся.

Очевидно, что сегодня Российская Федерация с точки зрения законодательного регулирования должна продемонстрировать ориентированность на достижение и сохранение демократических основ правового государства.

В связи с этим принципиально важным видится возможность применения достижений зарубежных государств при неоспоримом учете национальных государственных целей и задач в рамках построения социального государства и развития социально ориентированной экономики.

Достаточно эффективной представляется норма, возлагающая обязанность по уплате страховых взносов как на работодателя, так и на работника, поскольку это будет способствовать взаимной ответственности

указанных субъектов, снизит фискальную нагрузку на хозяйствующих субъектов, тем самым способствуя росту экономических показателей. Однако если рассматривать в качестве базового приоритета благосостояние отдельно взятого субъекта – физического лица, то возложение на него обязанности по уплате части страховых взносов будет являть собой ухудшение его положения и, несомненно, повлечет за собой социальное недовольство в обществе. Такая ситуация – яркий пример неразрешимого столкновения интересов частных и публичных. Возможность выхода из сложившейся ситуации видится лишь в проведении концептуальных исследований вопроса баланса интересов на основании соотношения двух принципов финансового права – приоритета публичных интересов в финансовом праве и социальной направленности финансово-правового регулирования.

Кроме того, любая модернизация механизма правового регулирования, в том числе и на основании заимствования норм зарубежного законодательства, должна преследовать более широкий спектр целей, нежели просто отдельно рассматриваемого пенсионного, социального или медицинского обеспечения. Так, пособие по инвалидности в идеале должно выплачиваться с учетом стимулирования лица к дальнейшей трудовой деятельности. Опыт слияния страхования по инвалидности и безработице, имеющийся в Великобритании, доказал эффективность такого подхода.

Предложенный к заимствованию комплекс мероприятий позволит сформировать у индивидуальных субъектов социальную ответственность за собственное обеспечение при наступлении случаев, влекущих снижение уровня трудоспособности и в целом жизнедеятельности. Высокая степень ответственности граждан, включая их вовлеченность в систему негосударственной защиты, гарантирует снижение расходов государства на социальную защиту.

Таким образом, учет национальных особенностей, изучение государственных и общественных потребностей, оценка современного состояния экономики, выбор приоритетов государственного развития есть

условия, игнорирование которых приведет к ошибкам правовых заимствований в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, снижающих общую эффективность осуществления государством функции по защите и обеспечению социальных прав отдельных категорий граждан.

Выводы по главе 2. Научно обосновано, что государственные социальные внебюджетные фонды занимают определенное место в финансовой системе, являясь самостоятельным элементом. Это закреплено в действующем законодательстве и ряде иных нормативных документов, в том числе иной отраслевой принадлежности.

Сущность каждого из элементов финансовой системы, прежде всего материальная, в связи с чем целесообразно выделять в элементном составе именно бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов, поскольку само понятие «государственный внебюджетный фонд» может означать некоммерческую организацию, а не денежный фонд в материальном смысле.

Целесообразность выведения бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов за рамки бюджетной системы обуславливается тем, что основным признаком страховых взносов является их целевой характер. Это делает невозможным реализацию одного из принципов бюджетной системы – принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, заключающегося в невозможности привязки конкретных расходов бюджета к определенным его доходам. Данное научное предположение требует законодательного закрепления посредством внесения изменения в Бюджетный кодекс РФ.

Поставленные перед фондами цели и решаемые ими задачи, особенности правовых норм, закрепляющих их деятельность, специфика общественных отношений, регулируемых указанными нормами, в совокупности с учетом теоретико-правового базиса дают основание рассматривать финансово-правовое регулирование деятельности

государственных социальных внебюджетных фондов как подотрасль финансового права. Следует положительно относиться к выделению совокупности финансово-правового регулирования государственных социальных внебюджетных фондов в отдельную самостоятельную подотрасль финансового права, рассматривая данный процесс как результат закономерной интенсификации развития финансового права в целом, как следствие социально-экономического развития Российской Федерации.

Основными признаками финансово-правового регулирования государственных социальных внебюджетных фондов как подотрасли финансового права являются:

- регулирование их деятельности финансово-правовыми нормами;
- наличие в составе подотрасли отдельных самостоятельных финансово-правовых институтов – институтов правового регулирования различных видов государственных внебюджетных фондов, которые характеризуются определенной спецификой (прежде всего, деятельность фондов преследует сугубо социальные цели, достигаемые фискальными инструментами; фонды функционируют за пределами бюджетной системы, имея при этом единый базовый нормативный правовой акт – Бюджетный кодекс РФ); института страховых взносов (правовому регулированию которых посвящен самостоятельный нормативный правовой акт – Закон № 212-ФЗ); института финансового контроля за уплатой страховых взносов; институтов контроля в рамках финансовой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов; института принуждения государственных социальных внебюджетных фондов;
- существование специальных источников правового регулирования;
- наличие видовой множественности правоотношений, регулируемых нормами данной подотрасли;
- распространение на подотрасль финансово-правовых институтов (например, финансового контроля) Общей части финансового права;

– наличие самостоятельного предмета правового регулирования в рамках общего предмета финансового права.

При этом правовое регулирование деятельности государственных социальных внебюджетных фондов носит комплексный межотраслевой характер и аккумулирует в себе нормы конституционного, финансового и гражданского права, а также права социального обеспечения. Возможно, оптимальный вариант законодательного регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов будет достигнут посредством научно-теоретического обоснования необходимости придания совокупности правовых норм статуса комплексной отрасли законодательства.

Определенное положение в финансовой системе и системе финансового права государственные социальные внебюджетные фонды стали занимать в результате их организационно-правового развития, продолжавшегося по времени несколько веков. Исторический метод научного познания позволил обозначить три крупных этапа с выделением подэтапов, каждый из которых отличается взаимосвязью с предыдущим, выражающейся в исправлении недостатков и ошибок.

Формирование современной системы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов зависит, в том числе, и от развития аналогичных систем в зарубежных государствах, поскольку возможность заимствования уже апробированных основ правового регулирования избавит его от возможных негативных последствий.

Исторический и зарубежный опыт правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, а также особенности современного положения фондов позволили сформулировать научно обоснованную систему принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, трансформация которых также зависит как от внешних факторов и обстоятельств, так и от их внутреннего содержания.

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

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

Научное правовое исследование невозможно представить без изучения принципиальных установок рассматриваемого вопроса, поскольку именно принципы являются его базисом, ориентиром дальнейшего развития.

В современных философских трудах можно найти следующее определение принципа: центральное понятие, основа системы, представляющая обобщение и распространение какого-либо положения на все явления определенной области¹.

В дискуссии об определении принципов права, их сущности, функциональной принадлежности принимало значительное количество ученых. Целесообразно в рамках проводимого исследования представить научную позицию некоторых авторов.

История вопроса о правовых принципах достаточно богата. Еще классики марксизма-ленинизма писали: «...принципы не применяются к природе и к человеческой истории, а абстрагируются из них; не природа и человечество сообразуются с принципами, а, наоборот, принципы верны лишь постольку, поскольку они соответствуют природе и истории»². Данное суждение видится отчасти спорным. Оно предполагает, что принципы, не соответствующие естественному и историческому развитию, не могут иметь право на существование. Однако следует понимать, что отдельные правовые

¹ См.: Розенталь М.М. Философский словарь. М., 1975. С. 329.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 20. С. 34.

принципы как раз и сформировались в процессе исторического развития и совершенствования естественного содержания природы. Следовательно, актуальной и верной представленная научная позиция могла быть на момент ее декларирования. В настоящее время развитие правовой научной мысли позволяет поставить ее под сомнение.

Д.В. Винницкий отмечает, что на протяжении долгого времени отправляющей точкой в исследовании принципов права являлась позиция Ф. Энгельса о том, что в ходе «правового развития» имеет место непосредственный перевод «экономических отношений в юридические принципы»¹, то есть при формировании основополагающих базовых правовых идей учитывались прежде всего экономические интересы и потребности, экономика определяла состояние правового регулирования².

С точки зрения С.А. Комарова и А.В. Малько, принципы права рассматривают в качестве основных, исходных начал, положений, идей, выражающих закономерности и сущность права как специфического социального регулятора, представляющих собой наиболее общие правила поведения³. Правовые идеи и принципы С.С. Алексеев аналогично рассматривает как синонимы⁴. Действительно, принципы следует представлять как непоколебимый базис, рассматриваемый на уровне идейного ориентира, основополагающего вектора всего развития правового регулирования, законодательной деятельности, правоприменения и т.д.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 37. С. 418.

² Винницкий Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 181.

³ См.: Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2004. С. 264.

⁴ По мнению С.С. Алексеева, «обычно правовые идеи понимаются в науке, в практике юриспруденции как некие «просто идеологические положения», категории правосознания, которые выражают постулаты какой-то философской, политической или правовой доктрины. Именно такого рода идеи в условиях, когда произошел «разрыв» между юридическим позитивизмом и философией права, становятся основой немалого числа философских и социологических концепций в области права» (Алексеев С.С. Собр. соч.: в 11 т. М.: Статут, 2010. Т. 6: Восхождение к праву. С. 216).

Пристальное внимание принципам права уделил В.Н. Карташов, которой в узком смысле определил их как нормативно-руководящие начала (императивные требования), определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений¹, приравнивая их к идеям в продолжении своих научных изысканий², что в целом соотносится с приведенными выше научными позициями.

В монографическом исследовании Л.А. Ханкевича, посвященного дискуссионным аспектам финансового права, можно найти следующую авторскую позицию: «Принципы права, составляющие его материю, отражаются в юридических нормах, будучи императивными, они должны обязательно учитываться при подготовке законодательных актов... Принципы права носят надгосударственный, надклассовый характер...»³. В целом данная позиция заслуживает поддержки, однако вывод может быть неправильным, исходя из места и времени формирования и применения правовых принципов. Л.А. Ханкевич предполагает, что правовые принципы должны быть универсальны вне зависимости от политического режима, наличия в государстве преобладающего класса. Но сама совокупность принципов, их внутреннее содержание как раз и детерминированы обозначенными условиями.

Д.А. Смирнов в своей монографии, посвященной исследованию принципов современного российского налогового права, определяет принципы права как «закрепленные в нормах права основополагающие

¹ См.: Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2003. С. 222 (автор главы – В.Н.Карташов).

² По мнению В.Н. Карташова, принципы права есть «определенные фундаментальные идеи и идеалы, которые сформулированы на основе научного и практического опыта. В этом плане они вместе с принципами правосознания являются важнейшими компонентами господствующей юридической идеологии. Однако разнообразные юридические идеи и идеалы только тогда становятся принципами права, когда они непосредственно (легально) выражены в нормативно-правовых актах или иных формах права» (Карташов В.Н. Принципы права // Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 2002. Т. 2. С. 75.

³ Ханкевич Л.А. Дискуссионные аспекты теории финансового права: моногр. Минск: БИП-С Плюс, 2007. С. 7–8.

требования, соответствующие моральным, политическим и экономическим ценностям общества, направляющие процесс создания и функционирования права»¹. Думается, что использованное автором понятие «требование» в данном случае следует рассматривать в качестве синонима понятиям «идея», «базис».

Таким образом, позиции ученых о закреплении принципов права в законодательстве различны исключительно в их словесном оформлении, а содержание и смысловая нагрузка большинства определений идентична.

Многие авторы признают, что принципом права можно называть только основополагающую идею, закреплённую законодательно². Так, В.М. Реуф отмечает желательность непосредственного нормативного закрепления основополагающих правовых идей, подтверждая свою авторскую позицию совокупностью тезисов³.

Представленная позиция не лишена смысла. Действительно, отсутствие законодательного закрепления общеправовых принципов не сказывается на процессе их реализации. При этом отдельные отраслевые и

¹ *Смирнов Д.А.* Принципы современного российского налогового права: моногр. / под ред. доктора юридических наук, профессора Н.И. Химичевой. М.: Юрлитинформ, 2009. С. 95.

² См., например: *Гурвич М.А.* Лекции по советскому гражданскому процессу / под ред. В.Н. Бельдюгина. М.: Изд-во Всесоюз. юрид. заоч. ин-та, 1950. С. 25; *Алексеев С.С.* Общая теория права: курс: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 98.

³ «Во-первых... от того, насколько четко будет сформулирован тот или иной принцип права, зависит эффективность правотворческой деятельности и, в конечном итоге, качество законодательства.

Во-вторых, отраженные в позитивном законодательстве принципы права становятся более осязаемым явлением для правоприменителей.

В-третьих, выраженные в нормативных предписаниях принципы права способствуют правовому просвещению населения, повышению уровня их правовой культуры, поскольку принципы права значительно легче усвоить и апеллировать к ним на практике в конфликтных ситуациях, демонстрируя правовую подкованность.

В-четвертых, принципы права служат ориентиром для органов и лиц, осуществляющих толкование правовых норм... Таким основательным ориентиром, своеобразным фундаментом для всего правоинтерпретационного процесса служат четко сформулированные в позитивном законодательстве принципы права.

В-пятых, исследование правовых предписаний, содержащих в себе принципы права, дает возможность... выработать и обосновать рекомендации по совершенствованию законодательства» (*Реуф В.М.* Специально-юридические принципы права: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 17–18).

институциональные принципы требуют, помимо закрепления, еще и раскрытия их содержания в целях недопущения двоякости толкования.

Изложенное все же не означает, что отсутствие правового закрепления влияет на существование правового принципа, «обнуляя» его. Подобное отсутствие, скорее, толчок к работе законодателя, выражающейся в устранении подобных пробелов.

Другая группа ученых стоит на позиции независимости формирования принципов права от их закрепления в нормах права¹.

В частности, Е.В. Левина пишет: «Безусловно, принципы права могут быть легализованы, т.е. законодательно закреплены, в этом случае речь идет об особой разновидности правовых норм – нормах-принципах. Однако нельзя утверждать, что принципы права не могут быть определены из содержания законодательства, посредством его научного осмысления и анализа, без непосредственного отражения в норме права. В этом случае принципы служат вектором развития права, предопределяющим процесс его эволюции. Например, финансово-правовые принципы отличает низкая степень их законодательного закрепления»². И далее отмечает, что специализированные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области банковской деятельности (Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», не закрепляют систему принципов банковского права³.

Осуществляемое правоприменителем самостоятельное выделение из массива правовых норм тех или иных принципов может повлечь определенные ошибки, выражающиеся в неправильной их трактовке либо применении.

¹ См., например: *Савицкий М.Я.* К вопросу о системе принципов советского уголовного процесса // Советское государство и право. 1950. № 1. С. 45.

² *Левина Е.В.* Финансово-правовые принципы банковской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 84–85.

³ См.: *Левина Е.В.* Указ. соч. С. 89.

Некоторые авторы говорят о наличии ряда общеправовых принципов в Основном Законе государства. В.И. Леушин и В.Д. Перевалов на основе анализа положений Конституции РФ выделили следующие принципы: демократизм, федерализм, уважение прав и свобод человека, непосредственное действие общепризнанных принципов и норм международного права, верховенство Конституции и законов, равноправие, равенство всех форм собственности, правосудие¹.

Детальный анализ Конституции РФ, позиций Конституционного Суда РФ, научных позиций представителей отечественной школы права позволил Д.В. Винницкому выделить ряд базовых принципов-положений, приобретающих характер общеправовых принципов, правовых аксиом:

1. Принцип разумности и справедливости права, его целей, задач и средств правового воздействия.
2. Принцип свободного осуществления прав (принцип свободы).
3. Принцип защиты добросовестного участника отношения и недопустимости злоупотребления правом.
4. Принцип соразмерности ограничения прав целям их ограничения.
5. Принцип надлежащего исполнения правовых обязанностей и ответственности за вину.
6. Принцип юридического равенства в правах и обязанностях.
7. Принцип толерантности (терпимости), то есть минимальной степени государственного вмешательства в дела частных лиц и самоограничения государства в применении средств правового принуждения².

Целесообразно указать на позицию А.В. Гриненко, обосновавшего необходимость разделения представлений о принципе как об идее и как о совокупности логических норм³.

¹ См.: Теория государства и права / отв. ред. В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1996. С. 238.

² См.: Винницкий Д.В. Указ. соч. С. 181.

³ См.: Гриненко А.В. Источники уголовно-процессуальных принципов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 21–27.

Признавая точность и всеобъемность представленных выше дефиниций, можно определить *принципы права как первоочередные базисные идеи права в целом, следование которым вне зависимости от их законодательного закрепления есть залог построения демократического общества и правового государства.*

Также в научных исследованиях имеются размышления ученых о том, что принципы права, правовые аксиомы и правовые презумпции – понятия, между которыми можно ставить знак равенства¹.

Правовая наука определяет правовые презумпции как закрепленные в нормах права предположения о наличии или отсутствии юридических фактов, основанные на связи между ними и фактами наличными и подтвержденные предшествующим опытом. Основными правовыми презумпциями считают презумпции знания закона (правознакомства), невиновности, справедливости закона².

В науке финансового права (в частности, налогового права) особый научно-исследовательский интерес к правовым презумпциям проявил Д.М. Щекин³.

Думается, что правовая аксиома, презумпция и правовой принцип отнюдь не синонимы. Каждая из этих категорий несет свою самостоятельную нагрузку. И если правовая аксиома вообще не требует подтверждений и может применяться для обоснования других правовых институтов, то презумпция есть истинное предположение, но только до тех пор, пока не будет доказана его ложность. При этом как в отношении аксиом, так и презумпций правовые принципы будут являться определяющими, базовыми идеями.

¹ См., например: *Лившиц Р.З.* Теория права. 2-е изд. М.: БЕК, 2001. С. 198–199.

² См.: *Бабаев В.К.* Презумпции в советском праве: учеб. пособие. Горький: Изд-во Горьк. высшей школы МВД СССР, 1974. С. 14.

³ См. подробнее: *Щекин Д.М.* Юридические презумпции в налоговом праве: учеб. пособие / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Пресс, 2002.

Большинство ученых при детальном исследовании вопроса о принципах права выделяют в их общем массиве отдельно принципы правотворчества и принципы правоприменения. Так, В.М. Сырых утверждает, что в основе правоприменительной деятельности лежат принципы законности, обоснованности и целесообразности¹.

Разумеется, принципы функционирования государственных социальных внебюджетных фондов нельзя рассматривать в отрыве от принципов финансового права. К общеотраслевым принципам современного финансового права Н.И. Химичева относит:

– приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений при сочетании с реализацией частных интересов граждан;

– единство финансовой политики и денежной системы;

– социальную направленность финансово-правового регулирования;

– федерализм и равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности;

– самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов в предусмотренных законодательством рамках;

– распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной ветвей власти;

– гласность в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления;

– плановость и законность финансовой деятельности;

– экономическое стимулирование деятельности в финансовой сфере;

– участие граждан РФ, общественных организаций в контроле финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, организаций и учреждений.

¹ См.: *Сырых В.М.* Теория государства и права. М.: Юстицинформ, 2002. С. 278–279.

При этом ученый отмечает жизненно важную необходимость законодательного закрепления данных принципов, их уточнения в правовом массиве¹.

Ю.А. Крохина выделяет среди принципов финансовой деятельности (и финансового права) следующие: законности, федерализма, гласности, равноправия субъектов Российской Федерации в финансовой деятельности государства, самостоятельности финансовой деятельности в рамках местного самоуправления, распределения функций в области финансовой деятельности на основе принципа разделения властей, которые традиционно являются принципами общеправовыми и, несмотря на то, что они имеют определенную отраслевую специфику в рамках финансовых правоотношений, их отнесение к принципам финансового права не является корректным².

В своем исследовании Л.Н. Земцова представила детальную систематизацию принципов финансового права, выделив пять блоков:

- 1) базовые принципы, направленные на построение финансовой системы и организацию финансовой деятельности;
- 2) принципы, направленные на обеспечение функционирования финансовой системы и осуществление финансовой деятельности;
- 3) социально ориентированные принципы;
- 4) инновационные принципы;
- 5) системообразующий принцип – принцип законности³.

Поскольку подотрасль финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, как было доказано ранее, входит в систему финансового права, принципы последнего

¹ См.: Химичева Н.И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 177.

² См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 54.

³ См.: Земцова Л.Н. Законность банковской деятельности в системе принципов финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 12–13.

должны распространяться на них, лежать в основе их функционирования: если принципы финансового права отражают сущность правового регулирования общественных отношений в области финансов, то принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов производны от принципов финансового права, поскольку указанные фонды являются субъектами финансового права.

Думается, что обладать особой спецификой, некой индивидуальностью будут и правовые принципы, лежащие в основе функционирования тех или иных органов (в рамках данного диссертационного исследования – государственных социальных внебюджетных фондов). При этом они будут наиболее близки по своей правовой природе к принципам правоприменения, так как деятельность указанных фондов включает в себя процесс правоприменения.

Принципы функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, берущие свое начало из системы общеправовых принципов, соотносятся с принципами организации страхования в Российской Федерации, поскольку страхование является одним из секторов деятельности фондов.

М.Ф. Ивлиева к основным принципам осуществления обязательного социального страхования относит:

1) устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, гарантируемую на основе эквивалентности страхового обеспечения средствами обязательного социального страхования;

2) всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;

3) государственную гарантию соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;

4) государственное регулирование системы обязательного социального страхования;

5) паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования;

6) обязательность уплаты страхователями страховых взносов и налогов;

7) ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;

8) обеспечение надзора и общественного контроля;

9) автономность финансовой системы обязательного социального страхования¹.

Названные принципы можно аккумулировать в 3 блока:

– принцип обязательного участия государства в системе обязательного социального страхования (позиции 3, 4, 8);

– принцип учета публичных интересов при функционировании системы обязательного социального страхования (позиции 1, 5 и 8);

– принцип обязательности социального страхования (позиции 2 и 6).

По мнению С. Нагиева к принципам обязательного социального страхования относятся:

– принцип социально-страховой всеобщности и обязательности;

– принцип социально-страховой солидарности;

– принцип личной социально-страховой ответственности застрахованных лиц;

– принцип социально-страховых выплат при уплате страховых взносов;

– принцип социально-страхового трипартизма (трехсторонности);

– принцип социально-страховой гарантированности определенного уровня страхового обеспечения;

¹ См.: Финансовое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2010. С. 130 (автор главы – М.Ф. Ивлиева).

– принцип социально-страховой гарантированности обеспечения прав застрахованных граждан на страховое обеспечение;

– принцип социально-страхового самоуправления и прочие¹.

На основании изложенного видится верным, например, что принципы функционирования Пенсионного фонда Российской Федерации не должны противоречить, а в некоторой степени являться продолжением, следствием принципов обязательного пенсионного страхования, под которыми А.М. Хвостунцев понимает «основополагающие идеи, закрепленные в различных источниках права или непосредственно вытекающие из них и находящие свое отражение в юридической практике, которые служат для целей нормотворчества и правового регулирования общественных отношений в сфере обязательного пенсионного страхования»².

Ученый, проведя детальный анализ организации обязательного пенсионного страхования, классифицировал его принципы на 4 группы:

«Первая группа – это принципы, свойственные всей системе обязательного пенсионного страхования, которые реализуются на всех его стадиях:

– всеобщность и обязательность пенсионного страхования для лиц, работающих по найму, и самозанятого населения;

– принцип справедливости и юридического равенства при осуществлении обязательного пенсионного страхования;

– финансовая устойчивость системы обязательного пенсионного страхования, обеспечиваемая эквивалентностью уплаченных страховых взносов и выплачиваемого страхового обеспечения.

Вторая группа – принципы формирования фонда обязательного пенсионного страхования:

– установление тарифов страховых взносов федеральным законом;

¹ См.: *Нагиев С.* К вопросу о гарантиях финансовой системы обязательного социального страхования // Социальное и пенсионное право. 2009. № 3. С. 2–5.

² *Хвостунцев А.М.* Реализация страховых принципов в пенсионном законодательстве // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 3 (20). С. 128.

- обязательность уплаты страховых платежей;
- солидарность материальных обязательств между поколениями, отраслями экономики, регионами, отдельными организациями, работодателями и гражданами.

В третью группу входят принципы управления финансами обязательного пенсионного страхования:

- паритетность участия представителей субъектов социального страхования, в том числе профсоюзов как представителей застрахованных лиц, в органах управления системой обязательного пенсионного страхования;
- контроль со стороны представителей субъектов социального страхования за средствами обязательного пенсионного страхования;
- автономность и целевое использование средств обязательного пенсионного страхования.

Четвертая группа – принципы назначения и выплаты страхового пенсионного обеспечения:

- гарантированность выплат по обязательному пенсионному страхованию;
- связь между продолжительностью страхования, заработком, с которого уплачивались страховые взносы, и размером пенсии;
- индивидуальный (персонифицированный) учет пенсионных прав застрахованных лиц;
- индексация размеров страховых пенсий в связи с увеличением стоимости жизни»¹.

Здесь следует обратить внимание на научную значимость именно классификации принципов, включая принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, поскольку классификация – это «особый случай применения логической операции

¹ Хвостунцев А.М. Указ. соч. С. 128–129.

деления объема понятия, представляющий собой некоторую совокупность делений (деление некоторого класса на виды, деление этих видов и т.п.)»¹.

По мнению А.А. Федорченко, классификация «способствует определению места и роли объекта в общей системе объектов. Помогает установить наиболее важные, общие для всех объектов качества и свойства. Подытоживает результаты предшествующего развития накопившихся знаний о классифицируемых объектах и их общей системе. Способствует более глубокому познанию объектов и их системы. Позволяет делать обоснованные прогнозы относительно путей дальнейшего развития и совершенствования как отдельно, так и всей их совокупности в целом»².

Конечно, учеными отмечаются недостатки имеющихся к настоящему моменту времени классификаций правовых принципов различного уровня. Например, М.И. Байтин утверждал, что традиционно все сводится к перечислению принципов без обоснования их системы, без опоры на определенную концептуальную основу их выделения³.

Достаточно интересную классификацию принципов «российского общества по широте и глубине идеологического воздействия», несомненно являющуюся первоосновой для принципов правовых, представил ученый А.А. Федорченко, обосновывая, что принципы закрепляют:

- «– вселенский характер православного мироощущения⁴;
- государственность (государственный патернализм);
- народность и национально-правовая самобытность;
- самоуправление и народовластие;
- согласие, правду и социальную справедливость;
- инновационно-правовой консерватизм;
- силу и народное единство (государственно-образующего этноса);

¹ Сравнительное правоведение. Общая часть: учебник. М.: Зерцало, 2001. С. 243.

² Федорченко А.А. Принципы правовой системы России: теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 139.

³ См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: Изд-во СГАП, 2001. С. 125.

⁴ См.: Розин В.М. Генезис права. М.: Nota Bene, 2001. С. 91–92.

- нравственность и здоровье;
- уважение к другим правовым культурам и традициям;
- утверждение прав и свобод человека;
- гражданский мир и согласие (преамбула Конституции РФ);
- равноправие и самоопределение народов (преамбула Конституции РФ);
- память предков, любовь и уважение к Отечеству (преамбула Конституции РФ);
- добро и справедливость (преамбула Конституции РФ);
- суверенитет, государственность и демократию (преамбула Конституции РФ)...»¹.

При разработке системы финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов следует также учесть предлагаемые отдельными авторами принципы отрасли социального права:

«1) принцип реализации права на получение материальных благ через систему социальной защиты на страховой и нестраховой основе;

2) принцип всеобщности права на получение материальных благ через систему социальной защиты;

3) принцип многообразия социально значимых обстоятельств (случаев), дающих право на получение материальных благ через систему социальной защиты;

4) принцип единства и дифференциации условий, определяющих право на получение материальных благ и норм их предоставления;

5) принцип гарантирования права на получение минимально необходимого объема материальных благ и ограничения их объема, предоставляемого сверх минимума»².

Каждая из названных правовых основ социального права в той или иной степени будет являться составной частью исследуемых финансово-

¹ Федорченко А.А. Указ. соч. С. 150.

² Миронова Т.К. Право и социальная защита. М.: Права человека, 2006. С. 335.

правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Анализ имеющихся научных позиций позволил сформулировать следующую систему финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, которая включает в себя:

– **принцип социальной справедливости**, который является характерным принципом функционирования правового социального государства, лежит в основе процесса обязательного социального страхования;

– **принцип законности**, обозначенный ст. 15 Конституции РФ и обладающий особенностями в рамках деятельности государственных социальных внебюджетных фондов;

– **принцип доступности**, выражающийся в обеспечении информационной гласности и прозрачности деятельности государственных внебюджетных фондов;

– **принцип сочетания публичных и частных интересов**, который способен аккумулировать в себе принцип социального партнерства государства, работодателей и работников; принцип разумного сочетания государственного регулирования и саморегулирования деятельности частных хозяйствующих субъектов в указанной области; принцип взаимодействия основных субъектов социального обеспечения и страхования;

– **принцип ответственности** государства в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, составляющими которого также являются принцип общественной солидарности и индивидуальной ответственности в социальном обеспечении и страховании граждан, а также компенсации потери личных доходов и трудоспособности;

– **принцип стабильности и предсказуемости**, заключающийся в деятельности государственных социальных внебюджетных фондов,

реализующих свою деятельность на основании плана – ежегодных бюджетов фондов;

– **принцип надежности**, предполагающий наличие законодательно закрепленных гарантий, обеспечивающих бесперебойное исполнение возложенных на государственные социальные внебюджетные фонды обязанностей по управлению финансовым обеспечением пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования;

– **принцип научности**, реализующийся посредством заложения в основу деятельности фондов совокупности научных воззрений их внедрения, в процесс деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Для совершенствования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, а также ее финансово-правового регулирования недостаточно только продекларировать систему принципов. Важно изучить природу их становления, выявить возможность (либо реальность) их законодательного закрепления, проанализировать проблемы, возникающие в процессе их реализации субъектами финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов, с одновременным поиском путей их решения.

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

Основным принципом, определяющим процесс функционирования государственных внебюджетных фондов, является принцип социальной справедливости.

Все рассмотренные классификации принципов, тем или иным образом оказывающих влияние на принципы функционирования государственных внебюджетных фондов, содержат принцип справедливости в разных его

проявлениях. Данный факт подтверждает значимость его практической реализации и важность научного рассмотрения.

Достаточно эмоционально и, как следствие, с максимальным эффектом воздействия пишет об идеях социальной солидарности С.С. Алексеев: «Трудности и беды, связанные с переходом человечества к правовому гражданскому обществу, да и просто многообразные вопросы современной эпохи выдвинули в качестве острой проблемы преодоление крайностей индивидуализма, «социального дарвинизма» и одновременно повышение социальных начал в жизни людей»¹.

При этом *принцип социальной справедливости* не закреплен в Основном Законе Российского государства. В то же время ряд нормативных правовых актов содержат положения о справедливости: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с изм. от 23 мая 2015 г. № 133-ФЗ)², Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изм. от 8 марта 2015 г. № 43-ФЗ)³ и прочие.

Однако для того, чтобы исследовать указанный принцип, целесообразно остановиться на рассмотрении самого понятия «справедливость», его философской сущности, а также на общеправовом принципе справедливости, который наряду с иными принципами, такими как принцип законности, принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, принцип гуманности, лежит в основе функционирования всей системы права Российского государства.

Уместно отметить, что понятие «справедливость», а не одноименный принцип социальной справедливости лишь единожды упоминается в

¹ Алексеев С.С. Собр. соч.: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 6: Восхождение к праву. С. 542.

² См.: СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950; 2015. № 21, ст. 2985.

³ См.: СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 2015. № 10, ст. 1413.

Конституции РФ, в ее Преамбуле. При этом можно насчитать несколько сотен постановлений и определений Конституционного Суда РФ, которые содержат апелляции к этой категории. В ряде случаев Суд прямо аргументирует свои решения, исходя из принципа справедливости, часто характеризуя его как «конституционный» или «конституционно-правовой»¹.

На самом деле даже однократное употребление в Основном Законе данного понятия должно не только указать на его всеобъемлющую значимость, определить его как ориентир развития российского общества, но и породить всесторонний научный интерес, удовлетворение которого позволит однозначно трактовать его сущность, не допускать двойственности его понимания или хотя бы ограничит рамки тех явлений, категорий и конструкций, которые и составляют понятие «справедливость».

Конституционное законодательство зарубежных стран также уделяет достаточное внимание справедливости как ведущему правовому принципу. Решением Конституционного Суда Украины от 2 ноября 2004 г. № 15-рп/2004 справедливость признается основополагающим принципом правового государства, одним из основных принципов права, который является решающим в определении его как регулятора общественных отношений, одним из общечеловеческих измерений права. Справедливость выступает универсальным общеправовым принципом, который приобретает специфическое содержание в зависимости от отраслевой сферы реализации его регулятивного воздействия².

Предшествовать заявленному исследованию, несомненно, должно положение, высказанное Л.М. Ашировой: реалии существующей правовой

¹ См.: Пресняков М.В. Принцип справедливости в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Правоведение. 2008. № 6. С. 48–55.

² См.: Решение Конституционного Суда Украины по делу по конституционному представлению Верховного Суда Украины о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статьи 69 Уголовного кодекса Украины (дело о назначении судом более мягкого наказания) // Офиц. вестн. Украины. 2004. № 45, ст. 2975.

действительности отличаются определенным дефицитом справедливости в государстве, что выражается в несоответствии национального и международного законодательства, росте недоверия населения к органам власти, судам, прежде всего, из-за невозможности последних восстановить справедливость, защитить права и свободы человека¹.

Справедливость была названа Президентом РФ, в Послании Федеральному Собранию РФ от 05 ноября 2008 г. одной из основных ценностей государства, проявляющейся в политическом равноправии, честности судов, ответственности руководителей и реализуемой в социальных гарантиях².

Отмечает важность обеспечения социальной справедливости и Президент РФ В. Путин: «Что такое справедливость? Это равный доступ к качественной и бесплатной медицине, качественному и бесплатному образованию, это забота о семьях с детьми, это поддержка материнства и детства вообще, поддержка сиротства, это уважительное отношение к труду, это достойная заработная плата за свой труд и так далее и тому подобное. Вот в практическом применении, в практическом преломлении эти вопросы не только можно, но и нужно обсуждать, это ключевое направление деятельности любого государства, и нашего в частности»³.

Проблема определения справедливости, ее поиска, возможностей реализации являлась предметом научных исследований на протяжении всей истории развития человечества. При этом ее определение, обоснование условий ее существования трансформировались параллельно развитию общества, его составляющих: экономических основ, социальной сферы, правового базиса и прочего.

¹ Аширова Л.М. Проблемы реализации принципа справедливости в уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2006. С. 3.

² См.: Российская газета. 2008. 6 ноября.

³ РИА Новости URL: <http://ria.ru/analytics/20130329/930058242.html#ixzz2PlaxJgFm> (дата обращения: 30.03.2013).

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 XX в. С.И. Иловайского, – в обширном смысле, содержит в себе все религиозные, нравственные и правовые требования, причем наибольшей

¹ Нерсесянц В.С. Право и закон: из истории правовых учений М.: Наука, 1983. С. 11.

² Сократ писал: «...справедливость и вся другая добродетель есть мудрость. Справедливые поступки и вообще все поступки, основанные на добродетели, прекрасны и хороши» (*Ксенофонт Афинский. Сократические сочинения: тексты печатаются по изд. Academia 1935 г. в новой ред. пер. / сост. и примеч. С. И. Соболевского. СПб.: Комплект, 1993. С. 119*); Ф. Бэкон утверждал, что справедливость есть то, что объединяет людей и создает основания для права, «справедливость состоит в том, чтобы не делать другому того, чего не желаешь себе» (*Бэкон Ф. Соч.: в 2 т. М.: Мысль. Т. 1. С. 365*); указывая на субъективный характер справедливости, представитель нормативистской школы права Г. Кельзен писал, что никто не может быть судьей в определении справедливости, «на вопрос, является ли данная система права справедливой, нельзя дать научный ответ» (*Kelsen H. General theory of law and state. New York, 1961. P. 6*).

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

¹ *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса: Типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc4369p0/instrum4397/item4418.html> (дата обращения: 14.05.2011).

² См.: *Философский энциклопедический словарь* / ред. Л. Ф. Ильичев и др. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 650; *Кобликов А.С.* Юридическая этика: учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 16.

³ См.: *Пермяков Ю.Е.* Лекции по философии права: учеб. пособие. Самара: Изд-во Самар. ун-та, 1995. С. 106.

⁴ См.: *Алексеев Н.Н.* Основы философии права. СПб.: Лань, 1999. С. 119.

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

¹ См.: *Давидович В.Е.* Социальная справедливость: идеал и принцип деятельности. М.: Политиздат, 1989. С. 20–22.

² *Сотов А.И.* Что есть справедливость? (Реализация принципа справедливости в Налоговом кодексе и действующем налоговом законодательстве) // Ваш налоговый адвокат. 1999. Вып. 4. С. 16.

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.

Критериальную характеристику справедливости смог представить А.Т. Боннер³.

Следует отметить, что представленные научные позиции по вопросу справедливости трудно оспорить, поскольку в той или иной степени раскрывают саму сущность исследуемого понятия. Они не всегда являются полными, но по большей части верны, ведь справедливость, по сути,

¹ *Старилов Ю.Н.* Предисловие // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. Вып. 23: Право и справедливость. С. 5.

² *Орач Е.М.* Социальная справедливость советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1972. С. 9.

³ «Справедливость в значительной мере выступает явлением морали, социальным и этическим критерием права» (*Боннер А.Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности / ред. Э. А. Чиркин. М.: Российское право, 1992. С. 16).

достаточно субъективна и нельзя дать точную формулу, позволяющую ее оценить. Поэтому и каждый ученый, представляющий свои размышления по данной проблематике, не может ошибиться при условии обосновании своей авторской позиции.

Справедливость – понятие неоднозначное, находящееся в постоянной динамике не только во времени и пространстве, но и в обществе, различных социальных кругах, человеческом массиве. То, что справедливо для одного, может быть абсолютно несправедливым для другого или же то, что справедливо с экономических позиций, противоречит справедливости моральной, социальной, этической. Нельзя вывести универсальную формулу справедливости. На каждом этапе развития человечества и социума, формирования мировоззренческих позиций сущность и смысловое наполнение понятия «справедливость» неоднозначны.

Можно определить и сформулировать ряд признаков, наличие которых будет гласить о справедливом характере того или иного общественного отношения или явления.

Демократический характер функционирования Российской Федерации, идеалы законности, ориентир деятельности всех субъектов, наделенных государственной властью, на экономичность и эффективность позволили сформулировать с определенной долей относительности критерии справедливости как принципа финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов:

- законный характер;
- наличие результативности, удовлетворяющей потребностям социума;
- наличие результата, соразмерного осуществленным затратам на его получение.

Исходя из представленных критериев, можно констатировать факт функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в рамках обозначенной справедливости, поскольку это функционирование:

- осуществляется на основании целого комплекса нормативно-правовых актов, находящихся в системном взаимодействии;
- отвечает целям реализации основных закрепленных Конституцией РФ социальных прав;
- результативно, так как аккумулированных в фонды средств достаточно для удовлетворения потребностей в социальной защите всех нуждающихся.

Соответственно, любое отношение или явление требует справедливого правового регулирования, что включает в себя:

- соразмерность такого регулирования его предмету;
- равенство подобного регулирования для всех участников общественных отношений;
- недопустимость превышения рамок правового регулирования;
- недопустимость применения правового регулирования без нужды;
- недопустимость злоупотребления возможностью осуществления такого правового регулирования.

По мнению С.М. Шахрая, «выбор «критериев справедливости» и эффективная реализация соответствующей линии на практике является важным основанием устойчивости демократических систем, поскольку глубокое социальное неравенство подрывает основы политической и экономической стабильности общества, а чрезмерная концентрация в руках меньшинства общественных ресурсов разрушает принципы демократии и является барьером для поступательного социально-экономического развития»¹.

И. Ильин отмечал, что «сущность справедливости состоит именно в неодинаковом обхождении с неодинаковыми людьми»². Автор указывал, что если бы люди действительно были равны, то справедливость можно было бы

¹ Шахрай С.М. О Конституции: основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013. С. 261.

² Ильин И. Соч.: в 2 т. М.: Русская книга, 1994. Т. 2 : Поющее сердце. Книга тихих созерцаний. С. 16.

«находить арифметически и осуществлять механически». Однако на самом деле подобного равенства в природе не существует и существовать не может, поэтому справедливость И. Ильин называет «искусством неравенства»¹.

Думается, что такое положение требует небольшого дополнения. Не только равенство людей влияет на достижение справедливости, но и равенство условий, в которых они находятся; равенство отправных позиций и поставленных целей; схожесть географических и временных территорий и прочее. Только при абсолютном равенстве возможно достижение справедливости, что в настоящий момент времени видится утопией.

Вообще вопросы равенства часто рассматриваются параллельно с вопросами определения сущности, пределов и границ справедливости, более того, между этими понятиями ставится знак равенства.

Во многом справедливой деятельностью государственных социальных внебюджетных фондов будет в случае равного удовлетворения интересов всех заинтересованных субъектов. Вследствие этого равная (за некоторым исключением) ставка страховых взносов, уплачиваемых в государственные социальные внебюджетные фонды, есть пример практической реализации принципа равенства.

Ряд ученых отмечают синонимичность таких понятий, как «равенство» и «недискриминация», выделяя при этом их отличительные признаки и черты. «Содержание принципа равенства и принципа недискриминации является идентичным. Они во многом совпадают, но различаются в своей сущности... В содержании принципа равенства прав и свобод входит обеспечение равных условий для реализации личностью принадлежащих ей прав, свобод и обязанностей, тогда как принцип недискриминации предполагает создание условий для недопустимости ущемления принадлежащих человеку прав, свобод или обязанностей в зависимости от его антропологических или социальных качеств. Принцип недискриминации

¹ См.: Указ. соч. С. 16.

является продолжением принципа равенства, но не совпадает с ним, имеет свое собственное содержание...»¹.

По мнению С.А. Галактионова, «справедливость является оценочным понятием. Термины «справедливость» и «право» являются близкими по смыслу, однако их отождествление недопустимо. Идея справедливости лежит в основе всего права... Воплощаясь в действующем законодательстве, справедливость остается явлением нравственности и правосознания, социальным и этическим критерием права. Понятие о справедливости меняется в процессе развития общества. Она является одним из идеалов, к которому необходимо стремиться»².

Достаточно емким видится одно из толкований справедливости, даваемое сквозь призму широты его использования многими юридическими науками, в частности, теорией права, философией права, а также отраслевыми юридическими науками³. В теории права справедливость рассматривается как: свойство (качество)⁴ и признак⁵ права; принцип права⁶, принцип юридической ответственности⁷.

Л.М. Аширова представила перечень составляющих общеправового принципа справедливости, среди которых:

¹ Кретьова-Алешина И.А. Конституционный принцип недискриминации в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 13–14.

² Галактионов С.А. Принцип справедливости (уголовно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2004. С. 29.

³ См.: Васильчук В.А. К вопросу об определении категории «справедливость» в современном украинском законодательстве // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: матер. Междунар. круглого стола (21–23 сентября 2006 г., Черновцы) / под ред. В. М. Баранова, П. С. Пацуркивского, Г. О. Матюшкина. Н. Новгород: Нижегород. исслед. науч. прикладной центр «Юридическая техника», 2007. С. 569–570.

⁴ См.: Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 243.

⁵ См.: Мамут Л.С. Анализ правоге́неза и правопонимания // Историческое в теории права. Тарту, 1989. С. 18–20.

⁶ См.: Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. С. 224.

⁷ См.: Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013. С. 632; Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2014. С. 372–389.

- требование равенства прав и свобод личности;
- обязательность восстановления нарушенных прав и свобод;
- требование соответствия между деянием и воздаянием;
- необходимость установления истины при разрешении конкретных юридических дел¹.

Для полноты исследования поставленной научной проблематики можно отметить, что А.А. Федорченко относит принцип «остаточной социальной справедливости», не раскрывая его сущности, к «отрицательным принципам», началам организации государства, которые вносят элементы дезорганизации в правовую систему России². Остаточную социальную справедливость можно рассматривать как пассивный ее вариант, то есть государство не создает условий для того, чтобы субъект добивался определенного уровня благосостояния (которое будет рассматриваться как элемент социальной справедливости), а просто обеспечивает его отдельными благами в виде пособий, дотаций и т.д.

Действительно, вариант остаточной социальной справедливости, который наличествует в Российской Федерации на сегодняшний день, имеет больше минусов, поскольку порождает излишний «потребительский» интерес со стороны граждан, не стимулируя в них воспитание социальной ответственности и применение ими соответствующих инструментов (например, участие в системе добровольного медицинского страхования либо использование услуг негосударственных пенсионных фондов и т.д.).

С материальной точки зрения представляется наиболее выгодным для государства создание условий, при которых лицо будет само нести ответственность за свое будущее, а также благосостояние в ситуациях потери трудоспособности, нежели постоянное финансовое обеспечение такой категории граждан.

¹ См.: Аширова Л.М. Указ. соч. С. 9.

² См.: Федорченко А.А. Указ. соч. С. 151.

Интересной видится позиция зарубежных ученых по данному вопросу. Так, французский правовед Ж.-Л. Бержель, проведя детальное исследование справедливости, выделяет три типа справедливости:

- «коммутативная справедливость» – это справедливость, устанавливающая арифметическое равенство в обменах (между субъектами);
- «дистрибутивная справедливость», цель которой наилучшее распределение имущества, прав и обязанностей между людьми;
- «легальная справедливость», представляющая собой обязанность всех членов общества содействовать общему благу при учете прав общины, к которым эти люди принадлежат¹.

Невозможно выделить единственно верный тип, поскольку каждый обладает определенными преимуществами и недостатками. Справедливость в рамках деятельности государственных социальных внебюджетных фондов должна носить комплексный характер.

Содержание принципа справедливости определяется характером тех общественных отношений, которые подвергаются его воздействию, и конкретной социальной направленностью требований правовых норм, регулирующих эти отношения².

В связи с этим нельзя согласиться с позицией Т.И. Филимоновой, утверждающей, что Конституция РФ не закрепляет принцип справедливости и почти не оперирует в тексте понятием «справедливость»³. Такое утверждение может свидетельствовать о буквальной трактовке Основного Закона государства. Думается, что к столь фундаментальному правовому акту необходим иной подход. Конституция РФ объявляет Российское государство демократическим, в котором признаются и защищаются права и свободы

¹ См.: *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права / под общ. ред. В. И. Даниленко; пер. с фр. Г.В. Чуршуква. М.: Nota Bene, 2000. С. 61–62.

² См.: *Филимонов В.Д.* Справедливость как принцип права // Государство и право. 2009. № 9. С. 5–13.

³ См.: *Филимонова Т.И.* Принцип справедливости как один из основных принципов административной ответственности // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2010. Вып. 23: Право и справедливость. С. 270.

человека и гражданина, что уже приводит к выводу о наличии и реализации рассматриваемого принципа. Более того, в Конституции есть непосредственное указание на социальный характер Российской Федерации.

П.Н. Сергейко рассматривает понятие «юридическая справедливость», указывая на его нетождественность понятию «социальная справедливость»¹. Согласно позиции ученого, «юридическая справедливость как критерий поведения людей и иных общественных явлений применима для оценки только юридически значимых фактов. Факты, не имеющие юридического значения, ее не интересуют и ею не оцениваются. ...Закон и другой нормативный материал – это основной и главный критерий, лежащий в основе юридической справедливости»². Вывод, сделанный П.Н. Сергейко, заключается в том, что «юридическая справедливость – это оценочная категория юридически значимых фактов, формирующаяся главным образом на основе предписаний действующих правовых норм и исходящая из их требований»³.

Рассматривая справедливость как принцип функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, следует присоединиться к позиции В.П. Малахова, утверждающего, что нормативное определение идеи никогда не может быть полным, поскольку чувственно-иррациональный компонент идей не поддается четкому и однозначному формулированию⁴.

Таким образом, справедливость функционирования рассматриваемых фондов не подлежит критериальной оценке. Не представляется возможным (а с другой стороны – целесообразным) формулировать систему показателей оценки справедливости в рамках их деятельности.

¹ См.: *Сергейко П.Н.* Законность, обоснованность и справедливость судебных актов. Краснодар: Кубан. ун-т, 1974. С. 139–144.

² Там же. С. 139.

³ Там же. С. 140.

⁴ См.: *Малахов В.П.* Основы философии права: учеб. пособие. М.: Академический Проект: Культура, 2005. С. 48.

Однако принципиально важным видится подтверждение самого факта наличия справедливости с позиций морали и нравственности в общефилософском смысле.

Проведенный анализ дает возможность предположить, что дальнейшие научные разработки принципа социальной справедливости в контексте деятельности субъектов финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов должны осуществляться на основании философского и морально-нравственного подхода к категории «справедливость».

Следует констатировать, что законодательное закрепление принципа социальной справедливости деятельности государственных социальных внебюджетных фондов будет оставаться невозможным до момента выработки и формирования системы критериальных показателей определения справедливости и ее оценки.

В создании системы таких показателей особое место должна занимать правоприменительная практика, поскольку отсутствие законодательного закрепления принципа справедливости государственных социальных внебюджетных фондов не исключает возможности его применения посредством смыслового и сущностного анализа действующего финансового законодательства, закрепляющего правовые основы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Можно констатировать, что в деятельности государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации наблюдаются признаки применения принципа остаточной социальной справедливости, которая должна быть трансформирована, в том числе и посредством использования опыта зарубежных государств, в целях создания условий, способствующих возможности самостоятельного обеспечения потребностей отдельно взятой личности.

Анализ принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов обуславливает рассмотрение *принципа законности* такого функционирования.

Законность – понятие историческое, возникшее с появлением государства в рамках гуманистического учения, составной частью которого она до сих пор является, и изначально содержащее идею, направленную на ограждение прав личности от общественного произвола¹.

Научное сообщество отмечает неразрывную связь между законностью и справедливостью, необходимость их параллельного исследования. «Обеспечение подлинной законности означает не только искоренение нарушений закона, обхода нормативных актов, но и повышение качества законов в соответствии с принципом справедливости»², поскольку справедливость, не облеченная в нормы права либо противоречащая им, не может рассматриваться в качестве основополагающей идеи, обязательной для применения. Хотя ситуации, при которых для отдельных общностей действие будет справедливым, являясь при этом незаконным, исключать нельзя. При этом в деятельности государственных социальных внебюджетных фондов такого быть не может, поскольку они действуют исключительно в рамках правового поля.

Принцип законности функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации закреплен в ст. 15 Конституции РФ, согласно которой все органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица и граждане должны соблюдать законы.

В настоящее время в научной литературе «законность» трактуется как строгое (неуклонное) исполнение (соблюдение) законов (и подзаконных

¹ См.: *Осипов П.П.* Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций: аксиологические аспекты. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. С. 100.

² *Черняк Б.А., Макаров И.А.* Принцип законности в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации // *Личность. Ученый. Учитель: памяти профессора Виктора Степановича Основина* / под ред. Т.Д. Зражевской. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. С. 443.

актов) всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами¹.

Вопросы законности интересовали умы человечества еще на ранних этапах развития цивилизации².

«Чувство законности, – полагает Г.Ф. Шершеневич, – стоит в прямой зависимости от общественной среды. ...Если человек живет в такой среде, где одно лицо соблюдает закон, а другое смеется над ним, где сегодня издается закон, чтобы завтра о нем уже забыли, – там не может развиться привычка поступать постоянно в согласии с законом, а следовательно, нет почвы для развития чувства законности»³. Данная позиция видится актуальной, поскольку уровень законности (следовательно, соблюдения принципа законности) напрямую зависит от уровня правовой культуры как общественной (массовой), так и индивидуальной, правосознания всех субъектов правоотношений.

Детальный анализ определения законности в советский период в одной из своих работ представила О.С. Захарова⁴.

Социалистическая законность определяется В.И. Ремневым как «сложное социально-политическое явление, обусловленное экономическими, историческими, правовыми, организационными, социально-

¹ См., например: Государственное управление: основы теории и организации / под ред. В.А. Козбаненко. М.: Статут, 2000; Куров С.В. Проблемы законности в сфере образования // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 2. С. 156–160.

² Аристотель называл законность признаком наилучшей государственной формы – политии. (см. подробнее: Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. 2-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА-ИНФРА-М), 2002. С. 454–456). В размышлениях о законности Гегель рассматривал демократическое государство, проповедующее идеалы закона и свободы личности, противопоставляя его деспотии – «состояния беззакония, в котором особенная воля как таковая, будь то воля монарха или народа (охлократия), имеет силу закона или, вернее, заменяет собой закон» (Гегель Г. В. Философия права / сост. и ред. Д.А. Керимов, В.С. Нерсесянц; пер. с нем. Б.Г. Столпнера, М.И. Левиной. М.: Мысль, 1990. С. 302).

³ Шершеневич Г.Ф. О чувстве законности // Российский юридический журнал. 2005. № 4. С. 146.

⁴ См.: Захарова О.С. Законность в юрисдикционной правовой сфере // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. Вып. 21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России: соотношение, значение и формы. С. 52.

психологическими и иными факторами»¹. В идеале законность не должна зависеть от указанных факторов, иначе может сложиться ситуация, при которой содержание принципа законности может трансформироваться (видоизменяться) вслед за изменениями социальными, историческими, политическими и т.д.

Известный саратовский теоретик права В.В. Борисов также обращал внимание на сущность принципа законности того времени².

Ю.Я Баскин высказывает мнение о том, что «законность может быть истинной, соответствующей «духу», т.е. сущности права, и чисто формальной, сводящейся к соблюдению любых норм, если они санкционированы государством. Для первой необходимо наличие определенных, политических и идеологических предпосылок, необходима правовая культура и уважение к праву, т.е. правопризнание (И. Ильин). Для второй все это в конечном счете необязательно и даже не нужно»³. Вторую позицию поддерживает также Д.Н. Бахрах, отмечая, что «законность – это, прежде всего, наличие достаточного количества норм высокого качества, а затем их строгое соблюдение всеми субъектами права»⁴.

В.Н. Кудрявцев наделяет законность демократической атрибутивностью⁵.

¹ Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М.: Наука, 1979. С. 28.

² «Законность, – полагал В.В. Борисов, – демократический принцип Советской власти. Он проявляется в том, что ко всем органам государства, учреждениям, предприятиям, общественным организациям, должностным лицам и гражданам предъявлено требование строжайшего выполнения советских законов; провозглашенные права и свободы граждан, их организаций, их законные интересы гарантируются, и обеспечивается выполнение возложенных на них обязанностей, реализация ответственности; точное и неуклонное выполнение нормативных актов и актов реализации права обеспечивается государственными и общественными мерами» (Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1977. С. 332).

³ Баскин Ю.Я. Очерки философии права. Сыктывкар: АО Коми респ. тип., 1996. С. 54.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: ИНФРА-М: НОРМА, 2002. С. 601.

⁵ По мнению В.Н. Кудрявцева, законность – это общий принцип организации современного демократического государства, основа обеспечения и защиты личности и поддержания правопорядка в стране. Законность — стержень нормального функционирования всей общественной системы. (см.: Законность в Российской

По мнению А.Б. Лисюткина, законность есть политико-правовое явление, характеризующее процесс совершенствования государственно-правовой формы организации общества путем строгого и неукоснительного соблюдения и исполнения действующего законодательства с целью формирования состояния правомерности в системе социальных отношений¹.

О.И. Цыбулевская определяет законность в качестве ядра правовой системы, выделяя ей центральное место². Будучи ядром правовой системы, принцип законности занимает центральное место и в системе отраслевого правового регулирования, являясь универсальным принципом.

Отраслевые особенности применения принципа законности также отражаются в научных исследованиях. Х.В. Пешкова, размышляя о законности как принципе бюджетного права, указывает, что законность должна рассматриваться в аспекте реализации ряда требований:

«– верховенство законодательного акта по отношению к иным правовым актам;

– равенство субъектов перед законом;

– обеспечение субъектам полного и реального осуществления своих прав посредством независимого и эффективного правосудия»³. То есть ученый исследует законность сквозь призму условий, необходимых для ее становления.

Федерации / ред. А. Я. Сухарев, И. Ф. Демидов, Ю. А. Тихомиров. М.: СПАРК, 1998. С. 548).

¹ См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В.Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С.304 (автор главы – А.Б. Лисюткин).

² «Законность – политико-правовое явление. Многие нормативно-правовые акты имеют не только юридическое, но и политическое содержание. Она выступает как метод осуществления власти, форма государственного управления обществом, конституционный принцип деятельности всех органов государства, должностных лиц, общественных организаций и граждан. Законность – центральное звено правовой системы» (Цыбулевская О.И. Укрепление законности – приоритетное направление российской правовой политики // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2001. № 1. С. 142).

³ Пешкова Х.В. Законность как принцип бюджетного права // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. Вып. 21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России: соотношение, значение и формы. С. 172.

Т.А. Матвеева, наоборот, определяет законность посредством рассмотрения причин ее несоблюдения и делает вывод о том, что нарушения конституционного принципа законности во взаимоотношениях государства и граждан имеют три основные причины:

– несовершенство правотворчества, выражающееся в принятии неконкретных нормативных актов, перенасыщенных отсылочными нормами и т.д.;

– отсутствие механизмов реализации отдельных прав граждан;

– низкий уровень правовой культуры представителей органов власти и всего народонаселения Российской Федерации в целом¹.

Думается, что названные причины несоблюдения обозначенного принципа характерны не только для конституционно-правовых отношений, но и для иных общественных отношений, регулируемых иными отраслями права, в том числе и финансовым правом.

Более того, данный перечень видится исчерпывающим и всеохватывающим. То есть устранение указанных трех причин позволит избежать совершения нарушения норм действующего законодательства всеми субъектами правоотношений и сделает соблюдение таковых норм максимально эффективным.

Все изложенное в полной мере относится к принципу законности функционирования государственных социальных внебюджетных фондов.

Среди причин несоблюдения принципа законности в Российской Федерации Ю.А. Тихомиров выделяет несовершенство правовой базы, ее неполноту, неясность правовых актов, что снижает их эффективность, а также несовершенство правоприменительной практики².

¹ См.: Матвеева Т.А. Конституционные принцип социалистической законности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1988.

² См.: Тихомиров Ю.А. Эффективность закона и экономика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 4. С. 5–16; *Его же*. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2009. № 3. С. 6–11.

Ю.А. Подгорная пишет: «Особенно рельефно принцип законности проявляет себя в публичной сфере. Власть и закон всегда идут рядом. Эти два начала должны действовать в унисон. Иначе – власть, не ограниченная правом, опасна; право, не обеспеченное властью, – бессильно»¹. Данный постулат в полной мере применим к деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, которые наделены властными полномочиями. Их деятельность, осуществляемая исходя из принципа законности, позволит достичь основной цели – удовлетворение потребностей заинтересованных субъектов посредством социального обеспечения и страхования.

В самом общем виде принцип законности деятельности государственных социальных внебюджетных фондов трактуется как «соответствие деятельности учреждения нормативно-правовым актам, то есть их исполнение»².

Ошибочно ограничивать принцип законности деятельности государственных социальных внебюджетных фондов исключительно четким и неукоснительным исполнением фондами норм и правил, закрепленных в нормативно-правовых актах. Реализация данного принципа выходит за рамки исполнения закона и распространяется на правотворчество, информационно-просветительскую работу и т.д.

Представляется необходимым, несмотря на очевидность, закрепление данного принципа в соответствующих нормативных правовых актах, регулирующих деятельность социальных государственных внебюджетных фондов, причем как в рамках цели их деятельности, так и основополагающего принципа деятельности.

¹ Подгорная Ю.А. Законность как основной принцип частного и публичного права // Взаимодействие частных и публичных интересов: актуальные проблемы экономики и права: матер. междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. О.Ю. Бакаевой. Саратов: СГСЭУ, 2011. С. 83.

² Зырянова Т.В., Кот Е.М. Контроль за эффективным и целесообразным использованием государственных средств Пенсионным фондом РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 10. С. 15–19.

К ведущим принципам деятельности государственных внебюджетных фондов также можно отнести *принцип доступности* (принцип понятности). Вообще данный принцип имеет множество наименований – например, принцип определенности, точности, однозначности правовой нормы. Общим для них является наделение его статусом гарантии прочного правопорядка – ведь если каждому члену общества ясны его права и обязанности, он имеет известную свободу действий и решений в рамках правового пространства¹. Действительно, всеобъемлющие реализация и применение принципа законности возможны только при условии неукоснительного применения принципа доступности в деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. В качестве подтверждения актуальности выделения и изучения принципа доступности следует привести данные социологических исследований, опубликованные И.С. Карпиковой и А.А. Соломеиным.

Согласно полученным ими данным лишь 10,8% респондентов в должной степени осведомлены о системе пенсионного страхования и ходе проводимых реформ. Остальная часть опрошенных имеет поверхностное представление об этом либо вообще не владеет информацией. Среди основных причин так называемой «пенсионно-страховой безграмотности населения» сами же респонденты выделяют: малое количество информации о пенсионной реформе (5,6%); непонятность целей и задач пенсионной реформы (6,6%); непонятность принципов расчета размеров пенсии (5,1%); неясность существующих гарантий сохранности и увеличения пенсионных накоплений (15,3%) и т.д.²

¹ См.: *Шутак Т.Г.* Система финансово-правовых дефиниций в Конституции Швейцарии // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические и практические проблемы: матер. Междунар. «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.) / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород: Нижегород. исслед. науч.-прикл. центр «Юридическая техника», 2007. С. 1083.

² См.: *Карпикова И.С., Соломеин А.А.* Отношение работающего населения к вопросу формирования будущей пенсии // Известия ИГЭА. 2011. № 1 (75). С. 122.

Последние исследования Всероссийского центра исследования общественного мнения (ВЦИОМ) лишь подтверждают эти результаты¹. На 9 апреля 2015 г. 20% респондентов вообще ничего не знают о проводимых реформах в сфере пенсионного обеспечения. Наибольшей информацией население обладает по вопросу инициативы Правительства РФ по увеличению пенсионного возраста (60% респондентов). Информацией об отмене выплат работающим пенсионерам владеет треть опрошенных (36%), о прекращении отчислений гражданам, уезжающим на постоянное место жительства за границу, – около 15%.

Сущность и возможность временной или полной отмены обязательной накопительной части пенсии известно около четверти респондентов: 29% слышали о так называемой «заморозке» и 23% – о полном прекращении накоплений.

Как показывает правовое регулирование обязательного пенсионного, медицинского и социального страхования, государство создало необходимые условия, чтобы каждый гражданин мог реализовать свое право на пенсию, медицинское обеспечение и социальную защиту, основанные на установленном Конституцией РФ постулате, поскольку Российская Федерация – социально ориентированное государство.

Декларируя и реализуя принцип доступности функционирования государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации для населения, государство тем самым представляет гражданам своего мощного, сильного, способного реально оказывать поддержку, защищать права и свободы человека представителя в лице соответствующего фонда. При этом под деятельностью государственных социальных внебюджетных фондов понимается совокупность действий, направленных на реализацию фондами своих прав и несение обязанностей, основанных на законодательстве.

¹ См.: Работающие россияне – за стабильность пенсионной системы. URL:<http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115221> (дата обращения: 01.05.2015).

Доступность государственных социальных внебюджетных фондов, результатов их деятельности можно представить как совокупность элементов государственной финансово-правовой политики в социальной сфере, направленных на устранение препятствий политического, правового, экономического (финансового), а также технического характера, затрудняющих или делающих невозможным реализацию гражданами социальных прав.

Принцип доступности (понятности) должен реализовываться и в отношении нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в области пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования, то есть в столь важной для всего населения сфере законодатель должен принимать законы, максимально доступные для понимания обывателю, лицу, не владеющему правовыми знаниями, но применяющему данные правовые акты. Более того, государство должно обеспечивать информационную поддержку по толкованию таких правовых актов всем заинтересованным лицам. Позиция Европейского суда по правам человека состоит в том, что норма не может считаться определенной, если она не сформулирована с достаточной степенью точности, позволяющей лицу соотносить с ней свое поведение. Лицо должно иметь возможность, получив при необходимости соответствующую консультацию, предвидеть в разумных пределах применительно к конкретным обстоятельствам те последствия, которые может повлечь за собой данное поведение¹.

Сущность рассматриваемого принципа доступности выражается в отсутствии чрезмерных, необоснованных юридических и практических препятствий для получения гражданами социальной защиты.

На современном этапе развития Российского государства целесообразно говорить о доступности гражданам всей системы

¹ См.: Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации. Избранные права / науч. ред. Н. В. Варламова, Т.А. Васильева. М.: Институт права и публичной политики, 2002. С. 88.

государственных внебюджетных фондов в целом и аппарата отдельного территориального органа какого-либо внебюджетного фонда в частности. Оптимизация доступности функционирования указанных фондов может строиться не только на общегосударственных началах, но и на создании и реализации локальных (на уровне территориальных учреждений фондов) систем, способствующих реализации принципа доступности.

В качестве примера реализации этого принципа можно привести исполнение Пенсионным фондом РФ одной из основных обязанностей – обязанности по информированию, даче разъяснений по вопросам организации и ведения индивидуального учета застрахованных лиц в соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 345-ФЗ)¹, а также организации и ведения государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд РФ; организации работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца; контроля за своевременным и полным поступлением в Пенсионный фонд РФ страховых взносов, а также контроля за правильным и рациональным расходованием его средств.

В целях реализации рассматриваемого принципа была принята Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»², определяющая значимость создания и развития единого портала бюджетной системы Российской Федерации,

¹ СЗ РФ. 1996. № 14, ст. 1401; 2014. № 45, ст. 6155.

² Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (с изм. от 30 июня 2015 г. Постановление Правительства РФ № 658) // СЗ РФ. 2011. № 31, ст. 4773; 2015. № 28, ст. 4228.

обеспечивающего доступность информации о финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов для всех категорий потребителей.

Устанавливая в качестве основной цели повышение прозрачности и публичности процесса управления общественными финансами, Концепция на указанном портале предлагает размещать информацию о прогнозных и фактических поступлениях доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 (с изм. от 5 декабря 2014 г. Постановление Правительства РФ № 1327) вменило в обязанность федеральных органов исполнительной власти, предоставляющих государственные услуги, обеспечение приема и рассмотрения жалоб в соответствии с Правилами подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации¹.

Реализуется принцип доступности функционирования государственных социальных внебюджетных фондов и в наличии возможности личного обращения, например, в Пенсионный фонд Российской Федерации. Прием граждан и представителей организаций Пенсионный фонд РФ осуществляет в порядке, установленном Положением об организации приема граждан, застрахованных лиц, представителей организаций и страхователей в

¹ Постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц» (вместе с Правилами подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц) (с изм. от 5 декабря 2014 г. Постановление Правительства РФ № 1327) // СЗ РФ. 2012. № 35, ст. 4829; 2014. № 50, ст. 7113.

Пенсионном фонде РФ, утвержденным Постановлением Правления Пенсионного фонда РФ от 2 ноября 2007 г. № 275п (с изм. от 25 мая 2011 г.)¹.

Обращение граждан и организаций рассматриваются Министерством здравоохранения РФ согласно разделу XI Приказа Минздрава России от 12 ноября 2012 г. № 903н «Об утверждении Регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации»².

Реализация исследуемого принципа базируется и на основании Приказа Минтруда России от 18 ноября 2013 г. № 673н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по бесплатному информированию плательщиков страховых взносов о законодательстве Российской Федерации о страховых взносах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты страховых взносов, правах и обязанностях плательщиков страховых взносов, полномочиях Пенсионного фонда Российской Федерации, территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации и их должностных лиц, а также предоставлению форм расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам и разъяснению порядка их заполнения»³.

Следует отметить, что неисполнение принципа доступности, выразившееся в бездействии Пенсионного фонда РФ и неинформировании граждан и представителей организаций о судьбе их обращения, является грубым нарушением со стороны органа власти. Так, в Постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 января 2008 г. № 17АП-60/2008-АК по делу № А50-11827/2007⁴ указывается, что бездействие органа Пенсионного фонда РФ по длительному неосуществлению проверки представляемых организацией справок,

¹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 10; Российская газета. 2011. 8 июля.

² См.: Российская газета. 2013. 10 апреля.

³ См.: Российская газета. 2014. 22 января.

⁴ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

непринятие мер по информированию учреждения о порядке заполнения форм отчетности и о порядке представления таких сведений признано грубой неосторожностью, повлекшей представление недостоверных сведений.

Обязанность государственных внебюджетных фондов по правовому просвещению и информированию населения нашла свое закрепление в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ)¹.

Думается, что одним из способов повышения степени реализации заявленного принципа должно стать внедрение информационных технологий в деятельность государственных социальных внебюджетных фондов. Например, в Пенсионном фонде РФ поэтапно создается информационная система, содержащая в себе всю необходимую для работы информацию, вследствие чего расширяется система персонифицированного учета, учитываются все новые компоненты профессиональной пенсионной системы, накопительной системы. Данные мероприятия ориентированы на адекватное решение задач, которые ставятся законодательством по пенсионному обеспечению².

Одним из принципов, реализация которого в полном объеме возможна лишь при реализации принципов справедливости, законности и доступности, является **принцип сочетания публичных и частных интересов** в рамках деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Исследование данного принципа необходимо начать с рассмотрения позиции А.Н. Леонтьева о том, что потребность, обуславливающая интерес, всегда предметна. В окружающем человека мире существует предмет,

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6725; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4217.

² См. подробнее: *Абасалиев М.Р., Сфиева Д.К., Шахмаева А.Р.* Принципы организации информационных систем в социальной сфере на примере Пенсионного фонда России по республике Дагестан // Информационные технологии в проектировании и производстве. 2007. № 3. С. 43

который способен ее удовлетворить¹. Потребность в реализации конституционно закрепленных социальных прав человека возможно удовлетворить посредством проведения государством и обществом соответствующих мероприятий по социальной защите.

В современной правовой действительности все чаще поднимается вопрос о необходимом, обязательном для нормального динамичного развития государства балансе публичных и частных отношений, где публичное рассматривается порой с различных позиций: публичное, то есть государственное, и публичное, то есть общественное.

Публичный интерес в области финансовой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов должен рассматриваться как интерес общественный, поддерживаемый государством. Иными словами, государство должно реализовывать интересы общества, стоять на позициях их защиты. Не могут интересы общества идти вразрез с государственными интересами, равно как и наоборот.

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.

Научный интерес к соотношению частного и публичного достаточно широк. Ученые исследуют поставленный вопрос в различных контекстах.

С.В. Пчелинцев, положив в основу исследования мнение Н.М. Коркунова, занимавшегося вопросами соотношения интересов личности и общества, пишет: «Право необходимо предполагает противоположение нескольких самостоятельных интересов, друг другу противопоставляемых и друг друга ограничивающих. Назначение права и заключается именно в разграничении сталкивающихся между собой интересов. Вопрос о праве только тогда и возникает, когда одному

¹ См.: Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность. М.: Политиздат, 1975. С. 190.

признанному интересу противопоставляется другой такой же признанный и также требующий для себя обеспечения возможного существования»¹.

Попытки найти «универсальные принципы» классификации на «публичное» и «частное» приводили к разным, иногда противоречащим друг другу подходам и выводам². Еще сложнее дело обстояло с четким разделением понятий «государственное» и «публичное»³.

По мнению И.А. Исаева, «в русской юридической литературе разных времен приводятся различные критерии разграничения «государственного», «публичного» и «частного». В русском праве (ввиду его особенностей и заметной значимости обычаев и «общинного права») деление на публичное и частное исторически не было выражено столь отчетливо, как в других государствах»⁴.

С позиций социального государства проблему соотношения публичного и частного рассматривает В.Е. Чиркин, утверждающий, что «любое государство прежде всего выражает интересы социальных слоев и индивидов, доминирующих в обществе экономически, политически и духовно, которые вследствие этого по общему правилу оказывают наиболее сильное давление на юридически и до определенной степени фактически независимую государственную власть, хотя в известных ситуациях решающим может оказаться давление других слоев, под воздействием которых государственная власть может осуществлять иные социально-экономические меры. Последние могут противоречить некоторым интересам доминирующих слоев общества, но в конечном счете они необходимы и им,

¹ Пчелинцев С.В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых политических режимов. М.: Норма, 2006. С. 40.

² См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М.: Бек, 1995. С. 3–33.

³ Нечай А.А. Публичные фонды как категория современного финансового права // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 66–72.

⁴ См.: Исаев И.А. История государства и права России. М., Юрист. 1993. С. 9–12, 32–71, 94–109.

ибо снимают социальную напряженность, которая может привести к непредсказуемым последствиям»¹.

Анализируя представленную позицию в контексте деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, можно утверждать, что государство (в лице фондов) в целом представляет интересы наиболее заинтересованных и нуждающихся групп населения, удовлетворяет интересы отдельно взятых субъектов. При этом, действительно, параллельно обеспечиваются интересы публичные (всего общества). Например, обеспечивая необходимым лечением граждан с ограниченными возможностями, государство формирует в их лице дополнительную рабочую силу, а следовательно, пополняет бюджет путем уплаты ими налогов и снижает нагрузку на бюджет в силу создания возможности у указанной категории граждан самостоятельного финансового обеспечения.

Затрагивает обозначенную проблему и специалист в области финансового права С.В. Рыбакова².

Говоря о принципах функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, необходимо помнить об их неоспоримой взаимосвязи. О соотношении данного принципа и принципа справедливости с философских позиций пишет М.В. Пресняков, по мнению которого в отдельных случаях «справедливость рассматривается в оппозиции свободы и общего блага. В философском дискурсе эта оппозиция разворачивается в полемике представителей эгалитарного и коммунитарного подходов.

¹ Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 29–29.

² С.В. Рыбакова пишет: «Функции современного государства в сфере финансов не ограничиваются лишь мотивом покрытия государственных затрат на решение стоящих перед ним задач, они гораздо шире. Ныне государство ставит перед собой и другие задачи. Например, обеспечить законность и финансовую стабильность во всех сферах финансовых отношений, которые так или иначе связаны с необходимостью охраны и защиты публичного интереса. Кроме того, в современных условиях разгосударствленной экономики государство вполне оправданно наделяет отдельных субъектов хозяйствования полномочиями по решению некоторых задач публично-значимого, властного характера» (Рыбакова С.В. Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства (опыт современной России): моногр. / под ред. Н.И. Химичевой. Тамбов: Издат. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. С. 8).

Эгалитаристские концепции исходят из примата свободы человеческой личности. Коммунитаристы во главу угла ставят общее благо»¹. То есть представители различных философских школ по-разному понимают справедливость в контексте соотношения частных и публичных интересов. И если для одних справедливым является то, что удовлетворяет потребностям общества в целом, то для других справедливость имеет место только в случае учета интересов отдельно взятого лица. Невозможно противопоставлять данные виды справедливости друг другу, только справедливо обоюдное удовлетворение интересов частного лица и общества породит ситуацию всеобщего благосостояния.

В монографическом исследовании О.А. Ногина рассмотрела вопрос, связанный с реализацией государственными внебюджетными фондами публичных целей, среди которых:

- управление финансовыми средствами государственного пенсионного, социального, медицинского страхования;
- поддержание стабильности финансовой системы социального страхования;
- реализация государственной политики в области обязательного пенсионного, социального, медицинского страхования;
- исполнение расходных обязательств Российской Федерации и субъектов РФ за счет средств и посредством действий фондов;
- финансовое обеспечение государственных гарантий и прав граждан на получение социальных выплат, пенсий и пособий, бесплатной медицинской помощи в системе обязательного социального страхования;
- участие в разработке и реализации государственных программ в социальной сфере, финансирование целевых программ и другие².

¹ Пресняков М.В. Справедливость в системе конституционно-правовых ценностей // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 6–9.

² См.: Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. М.: Статут, 2012. С. 39.

С этих позиций необходимо подходить и к рассмотрению указанных принципов в процессе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Данный процесс можно считать справедливым лишь при условии оптимального соотношения интересов и потребностей отдельного индивида и всего общества.

Однако современная российская действительность, характеризующаяся дисбалансом между числом работающего населения и числом лиц пенсионного возраста в пользу последних, принуждает в первую очередь учитывать интересы всего общества даже в ущерб интересам отдельного лица. В Российской Федерации в силу функционирования пенсионной распределительной системы можно наблюдать широкую реализацию данного принципа соотношения частных и публичных интересов, например, посредством увеличения в 2009 г. тарифов страховых взносов, что усиливало фискальное бремя в отношении конкретного субъекта и обеспечивало реализацию интересов всего общества, выражающихся в потребности в социальной защите.

С 2010 г. в рамках построения инновационной экономики и необходимости стимулирования предпринимательской деятельности на протяжении последних 5 лет наблюдается снижение тарифов страховых взносов, которые сейчас составляют 30 %¹. Основной целью такого уменьшения следует считать снижение фискального давления на хозяйствующего субъекта. При этом все чаще поднимается вопрос о повышении пенсионного возраста в целях экономии средств государственных внебюджетных фондов.

В подтверждение обоснованности выделения принципа соотношения частных и публичных интересов в деятельности государственных

¹ В соответствии с ч. 1.1 ст. 58.2 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» в 2015–2017 г. тарифы страховых взносов в Пенсионный фонд РФ составляют 22%, в Фонд социального страхования РФ – 2,9%, в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования – 5,1%.

социальных внебюджетных фондов можно привести слова А.А. Нечай, что «базовым общественным интересом, который признается, поддерживается и защищается государством, становится интерес граждан в получении социальной защиты, социального обеспечения, включающий право на обеспечение при утрате трудоспособности, в случае потери кормильца, безработицы, а также в старости»¹.

Более того, автор считает интерес граждан в социальном обеспечении одним из видов «ПУБЛИЧНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА» (заглавные буквы А.А. Нечай. – *И. Б.-Ш.*), который признается и гарантируется государством посредством аккумуляции денежных средств в определенных фондах².

История реализации данного принципа в рамках социального государства достаточно богата. В.В. Лапаева пишет, что «в российской юриспруденции конца XIX – начала XX в. интерес к выработке интегрального правопонимания в значительной мере был связан со стремлением увязать в рамках единого понятия права индивидуалистическое личностное начало, в котором проявляется стремление человека к свободе, с социальным началом, в основе которого лежит идея справедливости»³.

О необходимости разумного баланса частного и публичного интересов в демократическом, социально-ориентированном государстве пишет В.Ф. Яковлев, утверждающий, что соотношение публичных и частных интересов всецело зависит от социально-экономического и политического строя, а в строе определяющим является тип собственности. Ученый видит основную задачу права в обеспечении существования как частных, так публичных интересов, а также обеспечении их разумного, оптимального

¹ *Нечай А.А.* Указ. соч. С. 66–72.

² См.: Там же.

³ *Лапаева В.В.* Интегральное правопонимание в российской теории права: история и современность // Законодательство и экономика. 2008. № 5. С. 6.

соотношения на основании конкретных исторических, социальных и прочих условий¹.

Однако самой верной видится точка зрения С.А. Авакьяна, заключающая в необходимом и безапелляционном балансе интересов общества и отдельно взятой личности².

Одной из причин недостижения желаемого баланса интересов частного и публичного можно считать отсутствие его законодательного закрепления в соответствующих нормативных правовых актах, отсутствие легального определения понятий «частный интерес» и «публичный интерес», а также существования сложившейся научной позиции относительно сформировавшегося дисбаланса интересов при отсутствии перспективы исправления ситуации.

Как показывает опыт зарубежных государств, правовое регулирование рассматриваемого принципа – обязательный шаг, необходимый инструмент в достижении искомого.

Например, в Великобритании провозглашен и законодательно закреплён принцип защиты на основании общественного интереса или долга³.

В Норвегии в обязательном порядке принимается во внимание принцип общественной заинтересованности⁴.

¹ См.: Яковлев, В. Ф. Экономика. Право. Суд: проблемы теории и практики. М.: Наука, 2003. С. 196–197.

² По мнению С.А. Авакьяна, «...прямое и буквальное толкование положения Конституции о высшей ценности и приоритете прав и свобод человека, которое зачастую можно встретить в специальной литературе, вызывает определенное недоумение и озабоченность. Вместо конституционной ценности появляется проблема ненужного противопоставления личности и государства. На самом деле никакого «приоритета» личности перед государством нет и быть не может. Ведь государство – это организация всех граждан данной страны. Государство – единственный из политических организмов, который представляет всех нас. Уважение к конкретной личности безусловно должно быть. Но почему она должна иметь «приоритет» перед совокупным объединением граждан, представляемым государством, непонятно» (Авакьян С.А. Глобализация, общие конституционные ценности и национальное регулирование // Национальные интересы. 2001. № 4. С. 45).

³ См.: Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии (сравнительный анализ) / пер. с англ. 2-е изд., испр. и доп. М.: Фонд защиты гласности: Права человека. 2000 С. 38.

⁴ См.: Там же. С. 97.

Конечно же, принцип сочетания частных и публичных интересов в системе социального обеспечения в широком смысле должен распространяться не только на отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов, но и быть первоосновой всей системы. В данном случае интересным видится Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17 сентября 2009 г. № Ф04-4/2009(19564-А27-46) по делу № А27-6727/2008¹.

Решение было вынесено, исходя из следующих обстоятельств дела. Индивидуальный предприниматель полагал, что решение судебного пристава-исполнителя о взыскании с него 10% пенсии нарушало его права и законные интересы, так как противоречило принципу законности и неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина. Суд признал действия судебного пристава-исполнителя правомерными, поскольку на основании п. 2 ч. 3 ст. 68 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ)² одной из мер принудительного исполнения является обращение взыскания на периодические выплаты, получаемые должником в силу трудовых, гражданско-правовых или социальных правоотношений. При этом пенсия относится к выплатам, получаемым в силу социальных правоотношений.

Исходя из сущности социального государства и назначения таких выплат как пенсия, обоснованность судебного постановления представляется возможным поставить под сомнение. Действительно, выплата пенсии берет начало из социальных правоотношений и взыскание задолженности за счет таких средств осуществляется в целях обеспечения публичных интересов. Однако не следует забывать об интересах отдельно взятой личности, чье

¹ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: СЗ РФ. 2007. № 41, ст. 4849; 2015. № 27, ст. 4001.

пенсионное обеспечение является базовым элементом системы государственной защиты интересов нуждающихся членов общества.

Более того, данное судебное постановление посягает на принцип социальной справедливости.

Подтверждение указанная точка зрения нашла в Постановлении Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2004 г. № 19-П¹, в котором указывается, что одним из принципов справедливого социального обеспечения является предсказуемость законодательной политики в сфере пенсионного обеспечения, что означает взаимную согласованность законодательного регулирования собственно пенсионных отношений и иных сопряженных с ним отношений – налоговых, жилищных, трудовых и др.

Действительно, обращая взыскание на пенсию, государство, прежде всего, удовлетворяет публичные интересы, то есть обеспечивает пополнение бюджета, которое не обозначено в Конституции РФ как приоритетное направление деятельности Российской Федерации, хотя в первую очередь должны учитываться интересы отдельно взятого субъекта, нуждающегося в социальной защите в силу достижения определенного возраста.

Иной пример, который, однако, не выходит за рамки сочетания частных и публичных интересов, содержится в определении Конституционного Суда РФ от 20 марта 2014 г. № 529-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Белоножко Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 5 и частью 2 статьи 19 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»².

¹См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2004 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 1 статьи 238 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с коллективной жалобой граждан А.И. Березова, Г.А. Васютинской, В.П. Крайнюкова, С.П. Молдашова, С.Н. Панина, В.Н. Потапова, А.И. Пудовкина и В.Н. Юнды, а также жалобой гражданки Л.А. Галаевой» // СЗ РФ. 2004. № 52, ч. 3, ст. 5585.

² Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Указанный гражданин обжаловал конституционность положений п. 2 ч. 1 ст. 5 и ч. 2 ст. 19 Закона № 212-ФЗ, поскольку, по его мнению, они нарушают отдельные положения Конституции РФ и нарушают его гарантированные конституционные права.

Конституционный Суд РФ не нашел оснований для принятия жалобы к рассмотрению, поскольку отсутствовали основания полагать, что оспариваемые В.Н. Белоножко положения п. 2 ч. 1 ст. 5 и ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» нарушают конституционные права заявителя, указанные в жалобе¹.

¹ Данное решение Конституционный Суд РФ вынес, основываясь на следующем. Статья 39 Основного Закона закрепляет право на получение пенсии в установленных законом случаях и размерах. Соответствующие положения Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», обязывают индивидуальных предпринимателей, адвокатов, нотариусов и т.д. уплачивать страховые взносы в бюджет Пенсионного фонда РФ.

Конституционный Суд РФ неоднократно расценивал отнесение индивидуальных предпринимателей к числу лиц, которые подлежат обязательному пенсионному страхованию, и обязанных уплачивать страховые взносы как согласующееся с требованиями Конституции РФ.

При этом размер трудовых пенсий застрахованных лиц, включая индивидуальных предпринимателей, исчисляется с учетом сумм страховых взносов, поступивших в Пенсионный фонд РФ за указанных лиц.

В целях обеспечения исполнения обязанности по уплате страховых взносов законодатель в ч. 4 ст. 18, ст. 19 и 20 Закона № 212-ФЗ установил порядок взыскания с плательщиков недоимок по страховым взносам, образовавшимся в результате неуплаты или неполной уплаты страховых взносов в установленный срок, а также пеней и штрафов, за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщиков страховых взносов, и иного их имущества, в частности, закрепив возможность взыскания страховых взносов по решению органа контроля за уплатой страховых взносов путем направления соответствующего поручения в банк, в котором открыты счета плательщику страховых взносов.

Законодатель предусмотрел и систему правовых гарантий соблюдения прав плательщика взносов при реализации принудительного исполнения обязанности по уплате страховых взносов. Кроме того, установленный порядок не предполагает бесспорного порядка взыскания недоимок по страховым взносам, пеней и штрафов. Таким образом, данное правовое регулирование, закрепляющее механизм исполнения установленной законом обязанности по уплате страховых взносов, не предполагающий произвольного и не ограниченного судебным контролем применения правил взыскания недоимок по страховым взносам, а также пеней и штрафов за счет денежных средств и иного

Следовательно, для достижения баланса частных и публичных интересов в процессе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов необходимо реализовать ряд поэтапных мероприятий:

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

- закрепление дефиниций «частный интерес», «публичный интерес» в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов;

- ориентирование подобного баланса на результат, заключающийся в реализации основных признанных принципов финансового права, а именно, приоритет публичных интересов в финансовом праве и социальная направленность его норм.

Прохождение этих этапов позволит направить интересы всех субъектов отношений (индивида, общества и государства) в сфере функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации на укрепление сильного, демократического, социально ориентированного государства.

Проведенное исследование позволило сформировать авторскую позицию, отличающуюся от имеющихся научных точек зрения. Думается, что не существует неразрешимого конфликта между частными и публичными интересами в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, поскольку социальная защита социальных прав отдельной личности указанными фондами не противоречит их деятельности по аккумулированию страховых взносов. В целом их можно считать равновеликими ценностями, баланс которых достигается осуществлением грамотной социально-правовой и финансово-правовой политики, в том числе в области функционирования государственных

имущества плательщика, само по себе не может рассматриваться как ущемляющее права граждан, гарантированные ст. 35 Конституции РФ.

социальных внебюджетных фондов. В настоящее время государство сумело найти правильное соотношение между возлагаемой на всех необходимостью уплачивать страховые взносы в определенном экономически обоснованном и законодательно закреплённом размере и потребностью каждого в социальной защите со стороны государства, удовлетворяемой как раз за счет собранных страховых взносов. Данную точку зрения подтверждают данные ВЦИОМ от 21 апреля 2015 г., которые обозначили индекс социальных настроений в обществе на уровне 70, что является абсолютным историческим максимумом¹.

Эту точку зрения подтверждает С.М. Шахрай: «Постоянное расширение социальных функций государства повышает риск попадания страны в ловушку патернализма, а значит – снижает шансы на успешный переход страны к модели инновационного развития. Общество, в котором сильны патерналистические настроения, объективно не нуждается в переменах и инновациях»².

В связи с этим можно утверждать, что оптимальный баланс частных и публичных интересов возможен в случае эффективного партнерства государства с гражданами, несущими как индивидуальную, так и коллективную ответственность в системе реализации социальных прав, где основную исполнительскую роль необходимо отвести государственным социальным внебюджетным фондам.

Признавая государство основным субъектом, отвечающим за реализацию продекларированных принципов, свою актуальность приобретает **принцип ответственности** государства в области

¹ Под индексом социальных настроений понимается оценка россиянами ситуации в стране. Показатели строятся на основе вопросов «Как Вы в целом оцениваете ситуацию, сложившуюся в стране?». Каждый индекс рассчитывается как разность между ответами «все нормально», «все отлично», «все хорошо» и «все плохо», «все ужасно». Индекс может принимать значение от – 100 до 100 пунктов. Чем выше значение индекса, тем лучше, по мнению россиян, обстоит положение дел в перечисленных сферах. (см.: Цифра дня: сколько россиян довольны положением дел в стране. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115231>(дата обращения: 02.05.2015)).

² Шахрай С.М. Указ. соч. С. 261.

деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, который следует считать принципом институциональным. При этом надо понимать, что принцип ответственности прослеживается в ряде отраслей российского права, что делает его межотраслевым.

Необходимо отметить, что вопросы ответственности государства во всех сферах жизнедеятельности представляются наиболее дискуссионными на данный момент, являясь наименее проработанными в правовой науке и практике, что подтверждается отсутствием законодательно закреплённого механизма привлечения к ответственности государства.

До сих пор также остается актуальной точка зрения, что «нам еще не удалось создать важную для правовой политики общую теорию юридической ответственности, в достаточной степени учитывающую положения отраслевых юридических наук и адекватно отражающую сущность любой ответственности человека перед обществом»¹.

Дискуссионным в рамках рассматриваемой проблематики будет выглядеть вопрос о социальной ответственности, которая может трактоваться как ответственность (в ряде случаев – моральная) отдельных слоев общества, социальных групп перед остальным обществом. В частности, в условиях функционирования распределительной пенсионной системы социальная ответственность возлагается на работающую часть народонаселения в отношении лиц, достигших пенсионного возраста.

Можно ли говорить о наличии социальной ответственности государства в контексте функционирования государственных социальных внебюджетных фондов? Думается, что да. Государство, являясь гарантом прав и свобод человека и гражданина, несет ответственность перед населением в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения.

Аналогичной точки зрения придерживается С.И. Ларькин, который, исследуя вопросы конституционно-правовых основ социально-правовой защиты российских граждан, утверждает, что «именно государство является

¹ Явич Л.С. НТР, право и юридическая наука // Правоведение. 1973. № 5. С. 40.

субъектом ответственности по отношению не только к каждому человеку, но и народу в целом. Охранительная сторона этого правоотношения предполагает наличие у народа арсенала средств воздействия на государственную власть, прежде всего – на высшие органы власти и высшие должностные лица государства, главным образом реализующие суверенные права государства»¹.

Следовательно, опосредованно можно говорить о наличии ответственности государства в области пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования, в том числе и в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов.

Более того, государство играет достаточно значимую роль в процессе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Так, «руководители внебюджетных фондов назначаются и освобождаются от должности решениями правительственных органов; основные нормативные акты разрабатываются в недрах государственных структур. Бюджеты и главные бюджетные параметры данных фондов утверждаются высшими органами законодательной власти. Это все убедительно свидетельствует о том, что социальное страхование у нас – практически полностью «огосударствленный» социальный институт»².

В сложившейся ситуации наличие ответственности государства в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов представляется более чем логичным, обусловленным фактическими обстоятельствами.

¹ Ларькин С.И. Конституционно-правовые основы социально-правовой защиты народа РФ // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 1(37). С. 64.

² Касачева О.В. Проблемы совершенствования обязательного социального страхования в Российской Федерации на современном этапе // Вестник Томского государственного университета. 2007. № 305. С. 127.

В подтверждение данного положения можно привести слова С.И. Ларькина: «Именно государство является субъектом ответственности по отношению не только к каждому человеку, но и народу в целом»¹.

Принцип стабильности и предсказуемости деятельности государственных социальных внебюджетных фондов является своеобразной трансформацией, скорее логическим следствием признанного классического принципа финансового права – принципа плановости. Одним из условий соблюдения законности в деятельности фондов в целях соблюдения финансовой дисциплины является соблюдение принципа плановости.

По мнению В.Е. Чиркина, государственное планирование есть фактор, свидетельствующий о реализации принципа социальной справедливости в государстве: «Важнейшим элементом социально-регуляционного государства является государственное прогнозирование и планирование, впервые появившееся в государствах тоталитарного социализма (оно имело директивный характер, причем по номенклатуре изделий, которая менялась, что, естественно, не способствовало точному выполнению планов). Теперь планирование в форме индикативного, ориентирующего планирования принято в большинстве стран. О нем говорится в Конституциях Индии, Испании, Италии, Португалии и других стран (в Конституции РФ об этом не сказано)²».

С точки зрения Е.В. Рябовой, изучающей вопросы плановости процесса управления бюджетными средствами, «плановость имманентно присуща финансовой деятельности публично-правовых образований, где на первом месте стоит точность и рациональность постановки и решения стратегических и тактических задач»³.

¹ Ларькин С.И. Указ. соч. С. 64.

² Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 24–37.

³ Рябова Е.В. Характеристика правовых принципов управления бюджетными средствами и анализ их реализации // Финансовое право. 2014. № 7. С. 15–19.

Представленная позиция не подвергается сомнению, поскольку плановость трактуется как базовый принцип и финансовой деятельности, и финансового права.

Перечень принципов функционирования государственных социальных внебюджетных фондов был бы неполным без учета *принципа надежности* их функционирования.

Деятельность государственных социальных внебюджетных фондов должна быть организована таким образом, чтобы обеспечить гражданам реализацию предоставленных Конституцией РФ социально-экономических прав в области пенсионного, социального и медицинского обеспечения. Для этого необходимо создать и законодательно закрепить систему научно обоснованных гарантий подобного «надежного» функционирования фондов.

Создаваемая система гарантий должна включать в себя:

- материальные гарантии, включающие в себя средства государственных социальных внебюджетных фондов, которые расходуются не только на финансирование социальной сферы, но и на обеспечение их оперативной деятельности;
- организационные гарантии – установленная действующим законодательством структура государственных социальных внебюджетных фондов, а также регламенты деятельности их органов управления;
- правовые гарантии, заключающиеся в сложившейся системе нормативных правовых актов, являющих собой основу пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования;
- политические гарантии, включающие в себя проведение в Российской Федерации имеющей конституционно-правовую основу политики в сфере социального обеспечения и страхования;
- информационные гарантии, заключающиеся в проведении разъяснительной работы в рамках деятельности социальных государственных внебюджетных фондов.

Естественным представляется обязательное исследование *принципа научности* функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Научное сообщество лишь в последние два десятилетия обратило пристальное внимание на сущность и значимость заявленного принципа, придя к выводу, что правотворческий и правоприменительный процессы достигают максимальной эффективности при условии учета научных разработок, которые должны осуществляться с учетом требований и позиций практики.

Этот принцип означает наличие научной, технической и экономической обоснованности такого функционирования. В данном процессе в обязательном порядке должны учитываться последние научные разработки в сфере социального страхования, его правового закрепления, а также достижения не только отечественного, но и мирового научно-технического прогресса.

Научное обеспечение функционирования государственных социальных внебюджетных фондов позволит решить такие задачи, как:

- анализ состояния социально незащищенных слоев общества в Российской Федерации;
- разработка необходимых прогнозов;
- определение роли указанных фондов в процессе реализации финансово-правовой политики в области пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования;
- исследование проблем в рассматриваемой сфере, их причин, а также нахождение путей их решения.

Одним из шагов на пути реализации рассматриваемого принципа стал Приказ Минтруда России, утвердивший Положение о Департаменте комплексного анализа и прогнозирования Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации ¹. Затем было принято Положение о

¹См.: Приказ Минтруда России от 20 августа 2012 г. № 60 «Об утверждении Положения о Департаменте комплексного анализа и прогнозирования Министерства труда и

Департаменте научного проектирования Министерства здравоохранения Российской Федерации ¹, закрепляющего, что указанное структурное подразделение осуществляет взаимодействие с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования в целях создания научной концепции и формирования государственной политики в области здравоохранения.

Следует обратить внимание, что Регламент Счетной палаты РФ в ч. 4 ст. 45 предусматривает в рамках реализации принципа научности возможность проведения ею как органом внешнего государственного аудита (контроля) в отношении государственных социальных внебюджетных фондов и рядом иных государственных контрольных органов консультаций, совместных рабочих встреч, «круглых столов» по вопросам, входящим в их компетенцию, обмена методическими документами, информационно-справочными материалами о результатах своей деятельности, что в полной мере способствует формированию научной платформы деятельности исследуемых фондов. В процессе совершенствования научно-практической основы функционирования государственных социальных внебюджетных фондов проведение аналогичных мероприятий возможно при взаимодействии Счетной палаты РФ с правоохранительными органами РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ, международными аудиторскими организациями, а также контрольно-счетными органами иностранных государств.

Необходима комплексная научная поддержка для обеспечения эффективности мониторинга федерального и регионального законодательства в области пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования для получения объективной оценки соответствия

социальной защиты Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹См.: Приказ Минздрава России от 2 апреля 2013 г. № 186 «Об утверждении Положения о Департаменте научного проектирования Министерства здравоохранения Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

осуществляемой государственной политики системе финансово-правовых принципов и определения приоритетных мер по реализации государственной политики.

Выводы по главе 3. Финансово-правовые принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов представляют собой совокупность основополагающих идей, определяющих процесс деятельности фондов, а также являющихся вектором развития вне зависимости от их законодательного закрепления.

К таким принципам относятся:

1) принцип социальной справедливости, представляющий собой базирующееся на морально-нравственных установках и философских идеях, характеризующееся субъективностью восприятия и отличающееся отсутствием критериальных показателей состояние в обществе, при котором деятельность государственных социальных внебюджетных фондов будет обеспечивать интересы всех заинтересованных субъектов в равной степени.

При этом можно в качестве критериев оценки справедливости финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов предложить: законный характер деятельности, а также наличие удовлетворяющего публичные потребности экономического и рационального результата;

2) принцип законности, реализация которого необходима на всех этапах осуществления деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, а также на этапе формирования финансово-правовых основ такой деятельности.

Необходимо учитывать, что реализация принципа законности должна распространяться в том числе и на правотворческую, информационно-просветительскую работу;

3) принцип доступности деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, реализация которого заключается в формировании государственной политики и осуществления на ее основе

действий государственных социальных внебюджетных фондов, направленных на ликвидацию препятствий различного характера в процессе реализации заинтересованными субъектами социальных прав;

4) принцип сочетания публичных и частных интересов, сущность которого заключается в такой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, в результате которой качество социальной защиты нуждающихся субъектов (публичный интерес) будет соразмерно получаемой защите и фискальной нагрузке (частный интерес) на каждого гражданина.

Для достижения и удержания оптимального баланса необходимо осуществление следующего комплекса мероприятий:

– законодательное закрепление принципа баланса частных и публичных интересов в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов;

– закрепление дефиниций «частный интерес», «публичный интерес» в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов;

– ориентирование подобного баланса на результат, заключающийся в реализации основных признанных принципов финансового права, а именно приоритета публичных интересов в финансовом праве и социальной направленности его норм;

5) принцип ответственности государства в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, реализующийся путем создания механизма привлечения к ответственности государства за решения (например, при принятии бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов), результаты которых повлекли нарушения прав лиц, нуждающихся в социальной защите;

6) принцип стабильности и предсказуемости деятельности государственных социальных внебюджетных фондов предполагает осуществление ими деятельности исключительно на основании планов – бюджетов;

7) принцип надежности деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, реализация которого возможна при наличии системы материальных, организационных, правовых, политических и информационных гарантий;

8) принцип научности деятельности государственных социальных внебюджетных фондов предполагает обязательный учет достижений науки при одновременном проведении научных изысканий самими фондами либо соответствующими ведомствами (Министерством финансов РФ, Министерством здравоохранения РФ, Министерством труда и социальной защиты РФ и т.д.).

Только при условии законодательного закрепления и обязательного соблюдения в нашей стране принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов можно гарантировать наличие в Российской Федерации демократических нормативных правовых актов, регулирующих отношения в государстве и способствующих полноценной реализации всех прав и свобод человека и гражданина.

РАЗДЕЛ II. Государственные социальные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений

Глава 4. Финансовые правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов

4.1. Специфика финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов

Одним из наиболее значимых вопросов современного этапа деятельности государственных социальных внебюджетных фондов является оптимизация правового регулирования правоотношений с их участием, которые в равной степени должны учитывать и защищать интересы всех участников и обеспечивать страховщикам возможность реализации своих функций.

Следует указать, что общественные отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов принципиально важны в силу того, что представляют собой одну из гарантий уверенности граждан в завтрашнем дне, с одной стороны, и социальной стабильности в Российской Федерации, с другой. Вследствие этого научные изыскания в рассматриваемой сфере обязаны работать «на опережение», предвосхищая возможные проблемы либо своевременно представляя их адекватное решение.

Имеющийся опыт исследования правоотношений иных отраслей, отношений с участием отдельных органов, осуществляющих финансовую деятельность, дает примеры формирования оптимальных моделей правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных

фондов в конкретных социально-экономических и политико-правовых условиях.

Сущность функционирования государственных социальных внебюджетных фондов невозможно рассматривать в отрыве от правоотношений, субъектами которых они являются. Через их роль и место в различных общественных отношениях, урегулированных правом, проявляется правовая природа, особенности и значение государственных социальных внебюджетных фондов.

Исследование данного вопроса надо традиционно начать с позиций общей теории права на правоотношения в целом.

А.Б. Венгеров полагает, что теория права изучает проблему правовых отношений как «одну из ключевых, реальных форм существования и действия права. Именно поэтому о правовых отношениях написано столь много научных книг, учебников, статей, которые посвящены разным сторонам содержания, элементов, видов правовых отношений»¹.

Справедливо мнение Р.О. Халфиной, считающей, что «споры и дискуссии ведутся по поводу определенного круга вопросов, тогда как многие важные проблемы теории правоотношения либо не привлекали, либо привлекали совершенно недостаточное внимание....»².

Г.Ф. Шершеневич определял юридические отношения как определенную нормами права часть бытового жизненного отношения между людьми. «...Не все отношения, в которых состоит человек, могут иметь юридическую сторону. Отношение человека к Богу, к внешнему миру и к самому себе не могут быть юридическими. Право есть явление социальное и потому юридическим можно назвать только отношение человека к человеку», – писал правовед³.

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник. М.: Юриспруденция, 2000. С. 456.

² Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 10.

³ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: в 2 т. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1910. Т. 2. С. 168.

По мнению Ю.К. Толстого, правоотношение – это посредствующее звено между нормой права и теми общественными отношениями, которые составляют предмет правового регулирования¹.

С.С. Алексеев, определяя правоотношения как возникающую на основе норм социалистического права индивидуализированную общественную связь между лицами, характеризуемую наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемую (гарантируемую) принудительной силой социалистического государства, выделяет следующие специфические его признаки:

- 1) связь между лицами, возникающая на основе норм права;
- 2) возникающая на основе норм права связь между лицами через их субъективные юридические права и обязанности;
- 3) возникающая на основе норм права связь между лицами, которая поддерживается (гарантируется) принудительной силой социалистического государства;
- 4) возникающая на основе норм права связь между лицами, носящая в той или иной степени индивидуализированный, определенный характер².

Более того, ученый выделяет ряд функций реализуемых правоотношений: «Правоотношения в механизме правового регулирования выполняют три основные функции. Правоотношения, во-первых, определяют круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие данных юридических норм, во-вторых закрепляют конкретное поведение, которому должны или могут следовать лица, и, в-третьих, являются условием для возможного приведения в действие специальных юридических средств обеспечения субъективных прав и правовых обязанностей»³.

¹См.: *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. С. 5.

²См.: *Алексеев С.С.* Собр. соч.: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. С. 246–248.

³*Алексеев С.С.* Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. С. 256.

Следует отметить, что научное сообщество не исключает возможности возникновения отношений и не на основе норм права, определяя правоотношения как «общественные отношения... саморазвивающиеся в правовые в силу естественноисторической необходимости, а не в результате воздействия на них норм права»¹.

«Правовые отношения неразрывно связаны с экономическими, политическими, организационными (в том числе управленческими), семейными и иными общественными отношениями, как бы переплетаются с ними. Нельзя представлять себе структуру общественных отношений в виде своеобразного «слоеного пирога», где правовые отношения выделены в особый слой, лежащий где-то между политическими и экономическими отношениями. Понятие правового отношения есть теоретическая абстракция, позволяющая в сложной цепи отношений, складывающихся в жизни, видеть их определенную сторону, качество»².

Правоотношения представляют собой средство перевода общих установленных норм (объективного права) в конкретные (субъективные) права и обязанности участников общественных отношений³.

По мнению А.В. Чуркина, «правоотношение – это правовая форма опосредования фактических общественных отношений, выступающих, в свою очередь, явлениями реальной действительности, складывающимися под воздействием тех или иных обстоятельств»⁴.

Как полагает Н.И. Химичева, «финансовые правоотношения – это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1999. С. 474.

² Общая теория советского права / под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самошенко. М.: Юрид. лит., 1966. С. 279.

³ См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для вузов / под ред. В.Г. Стрекозова. 2-е изд., доп. и испр. М., 1999. С. 307.

⁴ Чуркин А.В. Объект налогообложения: правовые характеристики: учеб. пособие. М.: Юристъ, 2003. С. 43.

образованию, распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов и доходов»¹.

Фундаментальное исследование сущности финансового правоотношения было осуществлено М.В. Карасевой, которая выделила его характерные особенности: финансовые правоотношения есть отношения экономические, выражающие интересы публичные и обладающие властно-имущественным характером².

Ученые пришли к выводу, что современные финансовые отношения подверглись значительной трансформации за последние 15 лет и не соответствуют финансовому праву социалистического периода, поскольку законодательство пополнилось рядом правовых норм, сформировавших банковское, инвестиционное право, институты правового регулирования аудиторской деятельности, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и т.д.³

А.А. Лукашев уточняет, что «финансовые правоотношения, выступая как разновидность правоотношений вообще, характеризуются и всеми их признаками: возникают на основании финансово-правовой нормы; выступают как форма реализации финансово-правовой нормы; имеют властный характер; обусловлены интересами государства; гарантируются государственным принуждением...»⁴.

Традиционно принято считать, что в финансовых отношениях участвуют две стороны, одной из которых обязательно является государство в лице его соответствующих органов. Второй стороной этих отношений выступают иные субъекты, среди которых выделяют субъекты

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма:ИНФРА-М, 2012. С. 70–71.

² См.: Карасева М.В. Финансовые правоотношения. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1997. С.89.

³ См.: Ханкевич Л.А. Дискуссионные аспекты теории финансового права: моногр. Минск: БИП-С Плюс, 2007. С. 48.

⁴ Лукашев А.А. Налоговое право как внутренняя структурная часть финансово-правовой отрасли // Очерки налогово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2013. С. 24.

хозяйствования, основанные не только на государственной собственности, наделенные соответствующим комплексом прав и обязанностей¹.

Л.А. Ханкевич, исследуя бюджетные правоотношения, выделил следующие их отличительные черты, при наличии которых в совокупности их можно считать именно бюджетными:

1. Возникают в процессе планового образования, распределения и использования бюджетных средств.
2. Являются разновидностью имущественных отношений, носящих публичный характер.
3. Одной из сторон в этих отношениях выступают государственные органы.
4. Носят срочный характер (как правило, длятся в течение года).
5. Представляют собой государственно-властные, имущественные правоотношения.
6. Субъектный состав указанных правоотношений более узкий по сравнению с субъектным составом финансовых правоотношений.
7. Существует вероятность трансформации бюджетных правоотношений в другие, как относящиеся к финансовым, так и не относящиеся к таковым.
8. Граждане не могут быть участниками бюджетных правоотношений.
9. Возникают только тогда, когда участники бюджетных отношений на практике реализуют свои юридические права и обязанности².

Данная позиция требует определенных дополнений. Например, одна из характерных черт бюджетных правоотношений состоит в их возникновении, изменении и прекращении на основании норм именно бюджетного права.

¹ См.: Ханкевич Л.А. Дискуссионные аспекты теории финансового права: моногр. Минск: БИП-С Плюс, 2007. С. 33–34.

² См.: Там же. С. 68–69.

Не всегда бюджетные правоотношения являются имущественными. В отдельных случаях они могут носить организационный или процессуальный характер, то есть имущественный аспект будет выражаться лишь косвенно.

В.В. Стрельников указывает, что финансово-правовая природа отношений в системе обязательного социального страхования обусловлена следующими причинами:

– страховщиками согласно действующему законодательству выступают государственные внебюджетные фонды;

– бюджеты государственных внебюджетных фондов включены в бюджетную систему, соответствующие средства находятся в федеральной собственности. Порядок составления, утверждения и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов производится по правилам бюджетного процесса;

– страховщики в отношениях по обязательному социальному страхованию преследуют исключительно публичные, общественно значимые цели¹;

– правоотношения в сфере обязательного социального страхования лишены диспозитивности и подчинены исключительно императивным началам;

– по правовой природе основной источник средств обязательного социального страхования – страховые взносы на обязательное пенсионное страхование и обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве являются обязательными платежами, хотя формально не входят в систему налогов и сборов²;

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 марта 2007 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной» // СЗ РФ. 2007. № 14, ст. 1742.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 1998 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости

– санкции, предусмотренные действующим законодательством в области обязательного социального страхования, носят публично-правовой характер и включают в себя меры карательного (штраф) и восстановительного (пени) характера¹.

Природу правоотношений, возникающих при формировании, распределении и использовании бюджетов государственных внебюджетных фондов (то есть отдельной части всей группы отношений, имеющих место быть в связи с функционированием государственных внебюджетных фондов), исследовала О.А. Ногина, выделяя в качестве их отличительных черт сложность и разноплановость².

Говоря о регулировании рассматриваемых отношений нормами разной правоотраслевой принадлежности, ученый различает следующие группы правоотношений:

- по уплате обязательных платежей, а также пеней и штрафов, зачисляемых в бюджеты государственных внебюджетных фондов;
- по регистрации страхователей (организаций, индивидуальных предпринимателей или физических лиц);
- по принятию законодательных актов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;
- по инвестированию резервов, свободных денежных средств, нормированного страхового запаса и других средств государственных внебюджетных фондов;
- по выплате физическим лицам пенсий и пособий;
- по предоставлению средств бюджетных фондов коммерческим и некоммерческим организациям и другие отношения³.

населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» // СЗ РФ. 1998. № 10, ст. 1242.

¹ См.: Стрельников В.В. Финансово-правовые отношения в сфере страхования // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 51–53.

² См.: Ногина О.А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. М.: Статут, 2012. С. 3.

³ См.: Там же. Указ. соч. С. 32.

Таким образом, за основу дифференциации на группы автор взяла их объект финансового правоотношения¹ – сами денежные фонды государственных социальных внебюджетных фондов.

В рамках настоящего исследования целесообразно использовать субъектный критерий, то есть рассматривать различные виды финансовых правоотношений сквозь призму самих государственных социальных внебюджетных фондов.

Достаточно интересной видится проблема определения формы и содержания финансового правоотношения: «Правоотношение как урегулированное правом конкретное реальное отношение следует отличать от понятия правовой формы отдельных видов общественных отношений, используемого в советской юридической литературе. Термин «правовая форма» применяется в различных смыслах. Под правовой формой понимают иногда всю совокупность правовых норм, систему права, норму права и т.п., вместе с тем под правовой формой понимают иногда совокупность норм или правовых институтов, опосредствующих определенный вид экономических отношений»².

Для исследования особенностей правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов нужно определить, что представляет собой процесс функционирования государственных социальных внебюджетных фондов.

Думается, что деятельность государственных социальных внебюджетных фондов – предусмотренная нормативными правовыми актами деятельность Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования РФ, направленная на реализацию управленческих, контрольных

¹ Вопрос об объекте финансового правоотношения до настоящего момента остается одним из самых дискуссионных. Авторская точка зрения относительно объекта в контексте финансовых правоотношений с участием социальных государственных внебюджетных фондов будет представлена далее в настоящем параграфе.

² *Халфина Р.О.* Право как средство социального управления / отв. ред. М.И. Пискотин. М.: Наука, 1988. С. 174–175.

функций в рамках установленных полномочий в целях реализации социально-экономической политики государства.

Основываясь на изложенном, правоотношениям с участием государственных социальных внебюджетных фондов можно дать следующее определение: это форма общественных отношений, устанавливаемых для разграничения интересов субъектов правоотношения по поводу реализации социальными государственными внебюджетными фондами возложенных на них функций в целях реализации социально-экономической политики государства.

С позиций финансового права, учитывая роль и место государственных социальных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации, *финансовые правоотношения в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов можно определить как урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализующими содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных внебюджетных денежных фондов.*

Правоотношениям в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов как виду финансовых правоотношений, являющихся, в свою очередь, разновидностью правоотношений в целом, присущи следующие характерные признаки:

1. **Нормативность.** «При фактическом наличии обстоятельств, предусмотренных гипотезой юридической нормы, возникает конкретное правоотношение, соответствующее абстрактному типическому правоотношению, установленному либо диспозицией юридической нормы, либо ее санкцией»¹. Принципиально важно указать, что определяющей здесь

¹ Александров Н.Г. Юридическая норма и правоотношение: сокращ. стеногр. докл., прочит. на науч. сессии ин-та (Москва, 6 мая 1946 г.) / под ред. И.Т. Голякова. М.: Моск. юрид. ин-т, 1947. С. 9–10.

является именно норма финансового права, то есть финансовое правоотношение с участием государственных социальных внебюджетных фондов возникает на основании либо во исполнение предписаний и правил, получивших свое закрепление в нормах финансового права. Фактор базируемости рассматриваемых отношений исключительно на нормах финансового права позволяет эту особенность перевести в разряд специфических черт данных отношений. Возникновение на основании норм права в принципе – это нормативность, а возникновение на основании норм финансового права в частности – это характерная особенность.

Финансовые правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов возникают, развиваются и прекращаются на основании норм финансового права. Реализация этих отношений осуществляется исключительно через них.

2. Волевой характер. Рассматриваемые правоотношения предполагают реализацию воли ряда субъектов. Во-первых, возникновение подобных правоотношений основано на воле государства, выражающейся в соответствующей правовой норме. Во-вторых, необходимы определенные волевые действия субъектов данных отношений — государственных социальных внебюджетных фондов, лиц, обязанных уплачивать страховые взносы (например, работодателей), и застрахованных лиц. «Для правоотношения типично взаимодействие социальной воли, выраженной в правовых нормах, с индивидуальной волей субъектов правоотношений. Именно в этом и состоит активное воздействие норм права и правоотношений на общественные отношения»¹.

3. Государственно-властный характер. Он проявляется в том, что рассматриваемые фонды наделены государственными полномочиями в сфере пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования. Например, одной из основных функций Пенсионного фонда

¹ Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. С. 27.

РФ является контроль за правильностью исчисления и своевременностью уплаты страховых взносов.

Наделение рассматриваемых фондов властными полномочиями осуществляется в рамках достижения основной цели их функционирования – реализации основных направлений государственной социальной политики.

Государственно-властный характер исследуемых правоотношений обусловлен также публичной сущностью деятельности, реализуемой социальными государственными внебюджетными фондами.

4. Взаимосвязь субъектов рассматриваемых отношений. Субъекты финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов, среди которых государство, непосредственно фонды как страховщики, контролирующие органы, органы, наделенные функцией управления, юридические и физические лица, находятся во взаимосвязи перманентно в различных сочетаниях.

5. Применение принудительной силы государства в случае нарушения данных правоотношений. Основываясь на мнении О.В. Голубь, можно сделать вывод, что эта характерная черта проявляется в создании необходимых экономических, социальных и других условий для реализации правовых норм, а также в пресечении неправомерных деяний и возможности привлечения нарушителей норм, регулирующих функционирование государственных социальных внебюджетных фондов, ко всем видам юридической ответственности перед государством в лице его органов¹.

Следует обратить внимание и на наличие специфических черт, присущих финансовым отношениям в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, среди которых:

1. Возникновение исключительно на основании норм финансового права. В целом отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов имеют комплексный характер в силу регулирования

¹ См.: Голубь О.В. Таможенные правоотношения с участием иностранного инвестора: моногр. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 13.

их нормами разной правоотраслевой принадлежности – конституционного, административного, финансового, гражданского права и т.д.

2. Публично-правовой характер. Законодательно установленная обязанность по уплате страховых взносов в государственные внебюджетные фонды реализуется именно в финансовых правоотношениях, которые предполагают субординацию, подчинение одного субъекта другому: плательщик сборов обязан уплатить надлежащую сумму, а соответствующие фонды наделены полномочиями по обеспечению исполнения плательщиком указанной обязанности.

3. Имущественный характер. Рассматриваемые отношения носят такой характер, поскольку связаны со взиманием страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды, с привлечением иных средств в фонды, их дальнейшим распределением и использованием.

4. Управленческий характер, который проявляется в осуществлении социальными государственными внебюджетными фондами менеджмента в системе пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования.

Данную особенность можно рассмотреть и в контексте осуществления государственными социальными внебюджетными фондами менеджмента финансовыми потоками в рамках их деятельности, поскольку целью их деятельности является управление¹ финансами пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования.

5. Длительный характер рассматриваемых финансовых правоотношений. То есть реализация прав и обязанностей субъектов таких правоотношений осуществляется на протяжении определенного времени, не завершается с однократным совершением действий.

¹ Понятие «управление» в данном случае обозначает целенаправленное осуществление государственными социальными внебюджетными фондами процесса по формированию и распределению соответствующих денежных фондов, а также деятельность по повышению эффективности их использования.

б. Сложный характер финансовых правоотношений с участием социальных государственных внебюджетных фондов, поскольку каждый из субъектов наделен корреспондирующими правами и обязанностями и является и обязанным, и управомоченным лицом.

Подводя итог, необходимо отметить очевидную взаимосвязь и схожесть как общих, так и специфических признаков финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов.

На основании изложенного под финансовыми правоотношениями в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов следует понимать урегулированные нормами финансового права, охраняемые принудительной силой государства управленческие общественные отношения имущественного характера, возникающие в процессе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, характеризующиеся наличием субъективных прав и юридических обязанностей у его участников, находящихся в отношениях власти-подчинения друг с другом.

Думается, с целью детального исследования заявленной проблематики следует остановиться на вопросе классификации правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов, поскольку они являются одной из разновидностей финансовых правоотношений.

Исходя из содержания правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов, их традиционно делят на материальные и процессуальные. Материальные правоотношения являются основными и возникают, например, на основе норм, закрепляющих права и обязанности фондов.

Определенные сложности возникают при изучении сущности процессуальных правоотношений. В науке можно встретить точку зрения, в соответствии с которой наряду с материальными должны рассматриваться процедурные правоотношения. При этом процессуальные отношения,

являясь факультативными, возникают только «тогда, когда произошло нарушение права лица на пенсионное обеспечение»¹.

В проводимом исследовании отношения, цель которых – реализация социальными государственными внебюджетными фондами законодательно установленных прав и исполнение обязанностей в определенном порядке, можно именовать и процессуальными, и процедурными, то есть применяя их как синонимы.

Исходя из направлений финансовой деятельности, финансовые отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов можно разделить на:

- отношения по аккумулированию денежных средств в фонды, например, посредством взимания страховых взносов;
- отношения по распределению средств;
- отношения по использованию средств фонда.

В зависимости от характера участия государственных социальных внебюджетных фондов в рассматриваемых отношениях последние делятся на:

- активные отношения, в которых фонды выступают в качестве субъекта, наделенного властными полномочиями;
- пассивные отношения, в которых фонды занимают подчиненную позицию.

В параграфе 4.3 будут детально рассмотрены финансово-контрольные отношения, которые являются примером как активных, так и пассивных отношений.

По характеру межбюджетных связей выделяют:

- абсолютные правоотношения, в которых точно определена только одна сторона – государственные социальные внебюджетные фонды, а

¹ Шумило М.М. Пенсионные правоотношения как механизм реализации конституционного права на пенсию // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 1. С. 46–48.

противостоит им неограниченное, качественно неопределенное количество субъектов;

– относительные правоотношения, в которых точно определены обе стороны отношений, то есть конкретному государственному социальному внебюджетному фонду противостоит строго определенный субъект (например, в контрольных отношениях – Счетная палата РФ; при уплате страховых взносов – их плательщик и т.д.).

Одним из видов правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов будут являться общественные отношения, регулируемые правом социального обеспечения, которые можно обозначить как социально-страховые правоотношения, особенности которых состоят в четкой правовой формализованности, административном неравенстве сторон, в некотором роде принудительном их характере. Надо констатировать, что в настоящее время юридическая наука не всегда последовательно и обоснованно проводит разграничение между финансовыми и социально-страховыми правоотношениями с участием государственных социальных внебюджетных фондов, что приводит как к теоретическим проблемам, так и к сложностям в процессе их решения.

Вследствие этого возникает вопрос о принципиальном разграничении финансовых и социально-страховых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов в целях их дальнейшего совершенствования. Однако нельзя забывать, что и те и другие имеют под собой административно-правовую основу и являются отношениями публичными, поскольку один из субъектов наделен государственно-властными полномочиями.

Кроме того, можно обозначить и различие в методах правового регулирования рассматриваемых отношений. В данном случае, если финансовые правоотношения в большинстве своем регулируются императивным методом (в качестве примера можно привести обязательность полной и своевременной уплаты страховых взносов), то социально-страховые

отношения регулируются в равной степени императивным и диспозитивным методами, а также методом стимулирования как производным от двух ранее названных.

В пределах исследуемых различий социально-страховых и финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов целесообразно определить их соотношение. Думается, что в авангарде находятся социально-страховые отношения, поскольку работник подлежит обязательному страхованию именно в связи с осуществлением им трудовых функций, а не по причине уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды.

Существует научная позиция о нецелесообразности подобных разграничений и приоритетности финансово-правового регулирования всех общественных отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов. «Выделение данного правового института (института обязательного социального страхования.) в предмет правового регулирования новой отрасли публичного права приведет только к формальному разграничению предметов регулирования права социального страхования и финансового права, т.к. при этом значительная часть правовых институтов новой отрасли, такие как бюджетный процесс, деятельность государственных внебюджетных фондов, установление тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование, установление различных коэффициентов, установление направления распределения денежных средств государственных внебюджетных фондов, определение порядка инвестирования временно свободных денежных средств государственных внебюджетных фондов и ряд других, будут оставаться в сфере ведения финансового права, что будет придавать вновь образованной отрасли признаки комплексности»¹.

Данная позиция представляется отчасти ошибочной в силу

¹ Гордиенко М.М. К вопросу об обязательном социальном страховании // Актуальные вопросы российского права. 2014. № 2. С. 223–224.

обоснованного ранее наличия самостоятельной группы социально-страховых отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов. Однако не следует отрицать и межотраслевое взаимопроникновение одной группы отношений в другую, что на практике приводит к стиранию каких-либо имеющихся отличий и границ между ними.

Логически верным в рамках изучаемой тематики будет рассмотрение сущности, структуры и состава финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов, что позволит придать им статус научной и практической самостоятельности.

За основу научных размышлений необходимо принять позицию В.В. Котова, утверждающего, что «исследование правоотношений привело к появлению в общей теории права таких терминов, как «содержание правоотношения», «структура правоотношения» и «состав правоотношения», отражающих понятия о природе и внутреннем строении рассматриваемого социально-правового явления»¹.

Содержание финансового правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов составляют урегулированные финансово-правовыми нормами фактические действия определенного круга субъектов (государственные внебюджетные фонды, застрахованные лица, плательщики страховых взносов и т.д.), направленные на достижение законодательно установленной цели – пенсионное, социальное и медицинское обеспечение.

Важно указать, что «структура», «содержание» и «состав» правоотношения являются понятиями взаимообусловленными и, разумеется, влияющими друг на друга.

Детальное изучение состава финансового правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов представляет возможность глубокого проникновения в их теоретико-правовую природу, а также исследования путей повышения эффективности реализации интересов

¹ *Котов В.В.* Содержание и структура негосударственного контрольного правоотношения // Актуальные вопросы российского права. 2009. № 1. С. 151.

их участников, чем и объясняется подобное внимание к указанному объекту в настоящей работе.

Субъект права – это лицо, обладающее по закону способностью иметь и осуществлять непосредственно или через представителя права и юридические обязанности¹.

По мнению С.С. Алексеева, «субъект права – это индивиды, организации, общественные образования, которые в силу юридических норм могут выступать в качестве носителей субъективных юридических прав и обязанностей»². Аналогичной позиции придерживается А.А. Стремоухов, определяющий понятие «субъект права» посредством категории «лицо» (мнимое, индивидуальное, коллективное), которое от природы или в силу установления нормативного акта способно иметь права или права и обязанности³.

Иная точка зрения принадлежит Г. Еллинеку, давшему такое определение понятия «субъект права»: «Понятие правового субъекта есть понятие чисто юридическое... субъект в юридическом смысле не есть существо или субстанция, а данная извне, созданная волею правопорядка способность»⁴.

Несомненно, необходимо осветить вопрос о соотношении понятий «субъект права» и «субъект правоотношений». Так, С.Ф. Кечекьян полагал, что данные понятия равнозначны и «...под субъектом права следует понимать: а) лицо, участвующее или б) могущее участвовать в

¹ См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 663.

² Алексеев С.С. Собр. соч.: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. С. 271.

³ См.: Стремоухов А.А. Субъект права: попытка определения категориального статуса // Научные труды РАЮН: в 3 т. М.: Юрист, 2008. Т. 1, вып. 8. С. 498.

⁴ Еллинек Г. Общее учение о государстве. Право современного государства. 2-е изд., испр. и доп. Репринт. копия. СПб.: Н. К. Мартынов, 1908. С. 106.

правоотношении»¹. Аналогичного взгляда придерживается и А.Ф. Черданцев².

В научной литературе можно встретить также понятие «участник правоотношений»³, которое в контексте изучаемых фондов следует приравнять к понятию «субъект правоотношений». Иначе говоря, это лицо, реально участвующее в конкретных правоотношениях. Соответственно участник правоотношений – более узкое понятие относительно субъекта права.

В связи с этим вызывает сомнение наименование отдельных частей Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ). Так, глава II Закона называется «Участники правоотношений по обязательному пенсионному страхованию», а содержащаяся в ней ст. 5 – «Субъекты обязательного пенсионного страхования». Думается, что наименование данной статьи должно указывать на конкретность участия определенных в ней лиц и, следовательно, называться «Субъекты правоотношений по обязательному пенсионному страхованию».

Е.П. Орлюк отмечает, что «в финансовом праве, как правило, в отношении субъектного состава не возникает... глубокой и разнообразной дискуссии... Обязательным для финансовых правоотношений является наличие двух субъектов, один из которых наделен субъективными правами, обладает мерой возможного поведения, другой – юридическими обязанностями, мерой надлежащего поведения»⁴.

¹ Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Изд-во АН СССР, 1958. С. 84.

² См.: Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М.: Юрайт, 2000. С. 292.

³ См., например: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 114; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд. М.: Юристъ, 2003. С. 72.

⁴ Орлюк Е.П. Субъектный состав финансовых правоотношений: проблемы теоретического осмысления // Финансове право у XXI сторіччі: здобутки та перспективи: збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції, 4–7 жовтня 2011 року. Київ: Алерта, 2011. Ч. 2. С. 204.

Детальный анализ вопроса о субъекте бюджетных правоотношений можно встретить в научных исследованиях Н.Я. Якимчук. Ученый, придерживаясь традиционных позиций относительно соотношения понятий «субъект бюджетного права» и «субъект бюджетного правоотношения», на основании научной позиции Н.И. Химичевой выделяет следующие характерные признаки субъекта бюджетного правоотношения:

- участвует в распределении доходов и расходов между бюджетами;
- является участником (стороной) бюджетного процесса, любой его стадии;
- имеет связь с бюджетом по линии получения из него денежных сумм в форме финансирования¹.

Итак, субъектами финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов следует считать:

- государство, его территориальные образования;
- непосредственно сами государственные социальные внебюджетные фонды. При этом в отдельных видах финансовых правоотношений (например, отношениях финансового контроля) субъектами будут не сами фонды, а органы управления;
- коллективные субъекты, среди которых выделяют отдельные органы государственной власти и работодателей, выступающих плательщиками страховых взносов в указанные фонды;
- индивидуальные субъекты, то есть физические лица, в интересах которых уплачиваются страховые взносы, а также индивидуальные предприниматели, обладающие особым статусом.

Законодательство также закрепляет перечень субъектов и участников рассматриваемых отношений. Статья 9 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 418-ФЗ)² субъектами

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: БЕК, 1997. С. 116.

² См.: СЗ РФ. 2010. № 49, ст. 6422; 2014. № 49, ч. 6, ст. 6927.

медицинского страхования называет застрахованных лиц, страхователей и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, относя к участникам указанных отношений территориальные фонды, страховые медицинские организации и медицинские организации.

В данном случае различие между субъектами правоотношений и их участниками проводится исключительно по степени закрепления их прав и обязанностей. Однако если права и обязанности субъектов всегда строго закреплены законодательными нормами, то права и обязанности участников определяются ими посредством договоров как о финансовом обеспечении указанного вида страхования, так и об оказании и оплате медицинских услуг в его рамках.

При этом в ранее действовавшем Законе РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»¹ в перечне субъектов отсутствовал Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

С точки зрения Н.Ю. Учайкиной, «фонды обязательного медицинского страхования являются одними из основных субъектов правоотношений в системе обязательного медицинского страхования»².

Страхователями для работающего населения выступают:

- организации;
- индивидуальные предприниматели;
- частнопрактикующие нотариусы;
- адвокаты;
- физические лица, производящие выплаты и иные вознаграждения работникам по трудовым и гражданско-правовым договорам, в том числе по договору авторского заказа, договору об отчуждении исключительного права на произведение науки, литературы, искусства, издательскому

¹ См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 27, ст. 920.

² Учайкина Н.Ю. Ответственность субъектов правоотношений по обязательному медицинскому страхованию // Социальное и пенсионное право. 2010. № 3. С. 2.

лицензионному договору, лицензионному договору о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства.

Итак, государственные социальные внебюджетные фонды всегда будут субъектами финансовых правоотношений, обусловленных их участием, что закрепляется в действующем законодательстве.

Обязательным структурным элементом любого правоотношения является объект.

Философские труды определяют объект (от лат. *objectum* – предмет) как часть материального и духовного мира, которая противостоит субъекту в его предметно-практической, познавательной и преобразующей деятельности¹.

С точки зрения М.В. Карасевой, «вопрос об объекте правоотношения всегда является актуальным. Это связано с тем, что объект правоотношения является фактором, определяющим режим правового регулирования, особенности прав и обязанностей субъектов правоотношения»².

С.С. Алексеев определяет объект правоотношения как «явления (предметы) окружающего мира, на которые направлены субъективные юридические права и обязанности»³.

Учитывая имеющиеся научные теории объекта правоотношения⁴, М.В. Карасева делит объекты финансовых правоотношений на:

¹ См.: *Философский энциклопедический словарь* / ред. Л. Ф. Ильичев и др. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 453; *Краткий философский словарь* / под ред. М. Розенталя, П. Юдина. 4-е изд., испр. и доп. М.: Госполитиздат, 1954. С. 578; *Сычев Н.И.* Объективное и субъективное в научном познании. Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 1974. С. 21.

² *Карасева М.В.* Финансовое право и деньги: моногр. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. С. 37.

³ См.: *Алексеев С.С.* Собр. соч.: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. С. 323.

⁴ Традиционно при определении объекта финансового правоотношения применяются две теории. В рамках монистической теории объектом правоотношений может быть только деятельность их субъектов. При этом сторонники плюралистической теории обосновывают множественность объектов правоотношений вследствие множественности объектов материального мира. Необходимо указать на намечающуюся тенденцию по соединению двух теорий и возможность рассмотрения в качестве объекта правоотношений и действия, и предмета материального мира.

– закрепленные в законодательстве (налоги, сборы, неналоговые платежи, бюджеты как законы и плановые акты и пр.) и не имеющие законодательного закрепления (например, деятельность по поводу производства финансового контроля);

– отделимые (к которым относятся закрепленные в законодательстве) и неотделимые (не закрепленные в законодательстве)¹.

Следовательно, можно сделать вывод, что ученый причисляет к объектам как действия, так и материальные предметы и явления, обосновывая это сложившейся в финансовом праве невозможностью отделения объекта от самой деятельности, являющейся материальной сущностью правоотношения.

О.В. Голубь пишет, что «объект правоотношения должен находиться за пределами юридического содержания правоотношения, то есть вне субъективных прав и обязанностей. Это те явления (предметы) окружающего мира, на которые направлены субъективные юридические права и обязанности»².

Думается, что мнения ученых верны лишь отчасти, поскольку к определению объекта можно подойти с нескольких позиций. Если рассматривать объект правоотношения, не выделяя при этом такую категорию, как «предмет правоотношения», не обосновывая его, то к нему можно отнести и материальные объекты (конкретные предметы), явления, блага, а также действия субъектов правоотношений, при этом последние далее будут анализироваться как содержание правоотношения.

Вместе с тем можно разделить «предмет правоотношения» и «объект правоотношения», то есть непосредственно какие-либо предметы и явления материального мира и отношения, по поводу или из-за которых они возникают либо целями которых являются.

¹ *Карасева М.В.* Финансовые правоотношения. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1997. С. 139–141.

² *Голубь О.В.* Таможенные правоотношения с участием иностранного инвестора: моногр. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 60.

Представляется, что за основу исследования объекта финансового правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов необходимо принять «объект» как предметы и явления материального мира.

С учетом разработок представителей науки финансового права объектами финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов можно считать:

– денежные средства, аккумулированные посредством взимания страховых взносов, а также из иных источников, определенных действующим законодательством. Однако в качестве объекта правоотношения нужно рассматривать не сами фонды, а составляющие их деятельности – страховые взносы¹, добровольные платежи, трансферты из бюджета и т.п.;

– действия обязанных субъектов, например, по уплате обязательных страховых взносов;

– деятельность самих фондов. Например, объектом финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов может являться осуществляемая ими контрольная деятельность в рамках Закона № 212-ФЗ.

Интересной видится ситуация, в которой согласно действующему законодательству органы управления социальных государственных внебюджетных фондов обозначаются в качестве объекта финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой РФ. Разрешение сложившейся ситуация видится с учетом ранее приведенного научного соотношения «объект» и «предмет». Если считать органы управления фондами объектами финансового контроля, то подвергаемая контрольным мероприятиям деятельность должна рассматриваться как предмет финансового контроля.

Однако в определенном смысле нельзя ставить знак равенства между финансовым контролем и общественными отношениями в области

¹ Страховые взносы как объект правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов будут рассмотрены в параграфе 4.2.

финансового контроля, предпочтительно обозначая их как процессуальный и материальный аспекты одного и того же явления.

При этом, основываясь на предложенном ранее определении объекта финансового правоотношения, объектом финансового контроля следует считать деятельность подконтрольного субъекта, а объектом финансового правоотношения – непосредственно явления, на которые направлена деятельность субъектов.

Учитывая то, что совокупности финансово-правовых норм, регулирующих отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов, придается статус подотрасли финансового права, можно говорить об институциональной дифференциации объектов правоотношений.

Таким образом, объектами признаются:

- страховые взносы и деятельность по их аккумуляции;
- деятельность по распределению денежных фондов;
- деятельность по контролю, осуществляемому государственными социальными внебюджетными фондами.

Исследуя содержание правоотношения, С.С. Алексеев выделяет его материальное и юридическое содержание и разъясняет, что материальное содержание представляет собой фактическое поведение (действие или бездействие), которое управомоченный может, а правообязанный должен совершить; юридическое содержание – его составные элементы, то есть субъективное право и обязанность¹.

В соответствии с положениями теории права возникновение, реализация и прекращение всякого правоотношения возможны при наличии определенных юридических фактов – жизненных обстоятельств, вызывающих наступление тех или иных правовых последствий².

¹ См.: Алексеев С.С. Соб. соч.: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. С. 295.

² См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического

Содержание финансового правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов составляют урегулированные финансово-правовыми нормами фактические действия определенного круга субъектов (государственные внебюджетные фонды, застрахованные лица, плательщики страховых взносов и т.д.), направленные на достижение законодательно установленных целей – пенсионное, социальное и медицинское обеспечение.

Необходимо заметить, что наблюдается расхождение научных позиций по вопросу состава правоотношения в целом.

Н.И. Матузов, например, указывает, что «в состав правоотношения входят следующие элементы: 1) субъект; 2) объект; 3) субъективное право; 4) юридическая обязанность»¹. А.В. Мелехин, однако относит указанные категории к элементам структуры правоотношения².

Исследование определений отдельных понятий способствует развитию научно-теоретических основ финансово-правового регулирования государственных социальных внебюджетных фондов, верному пониманию и применению норм финансового права.

Анализ теоретических основ, имеющегося опыта деятельности фондов в области обеспечения и реализации государственной социальной политики, а также результатов исследований научных позиций позволяет выявить особенности финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов.

На основании изложенного финансовые правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов следует признать масштабными как по объему, так и по содержанию и указать на необходимость их адекватного нормативного и организационного обеспечения. Рассматриваемые отношения требуют формирования

права. С. 341–370; *Исаков В.Б.* Юридические факты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1984. С. 10.

¹ Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2004. С. 389.

² См.: *Мелехин А.В.* Теория государства и права. М.: Маркет ДС, 2007. С. 267.

системного понятийного аппарата, что представляет для современной науки определенную сложность, поскольку отсутствует стройная система законодательства, регулирующего систему государственных социальных внебюджетных фондов. Изменить сложившуюся ситуацию можно посредством реформирования действующего законодательства на основе Концепции модернизации социальной политики, включающей в числе прочего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов.

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

Страховые взносы как объекты правоотношений являют собой финансовую основу деятельности фондов, а также реализации всей системы социальной защиты в целом.

Необходимо принимать во внимание то, что финансовая основа деятельности государственных социальных внебюджетных фондов неразрывно связана с институтами бюджетного и налогового администрирования государства, которые устанавливаются государством законодательно и гарантируются силой государственного принуждения.

Представители саратовской школы финансового права¹, проведя детальный анализ истории взимания платежей на пенсионное, социальное, медицинское обеспечение и страхование, выделили несколько обусловленных

¹ Особое внимание данному вопросу уделяет Е.В. Покачалова в главе «Фискальная природа страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды РФ и их соотношение с налоговыми платежами», включенной в коллективную монографию (см.: Очерки налогово-правовой науки современности / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2013. С. 610–623).

динамикой финансовой и налоговой политики этапов правового регулирования обязательных платежей, взимаемых в государственные социальные внебюджетные фонды:

1-й этап – с момента учреждения в России государственных социальных внебюджетных фондов (начало 90-х гг. XX в.) и до вступления в силу части первой Налогового кодекса РФ (1 января 1999 г.);

2-й этап – с момента принятия части первой Налогового кодекса РФ (1 июля 1998 г.) до введения в действие части второй Налогового кодекса РФ (1 января 2001 г.);

3-й этап – с момента введения в действие части второй Налогового кодекса РФ (1 января 2001 г.) до ее изменений с 1 января 2002 г., внесенных Федеральным законом от 31 декабря 2001 г. № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» (с изм. от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ) ¹;

4-й этап – с 1 января 2001 г. (введение единого социального налога) до 1 января 2010 г. (отмена единого социального налога);

5-й этап – с 1 января 2010 г. (отмена главы 24 Налогового кодекса РФ и введение страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды) по настоящее время.

Одним из важнейших вопросов в современной науке финансового и налогового права является вопрос о сущности и правовой природе страховых взносов. Формальное выведение этих платежей из налоговой системы не изменило их правовой природы. Конструкция взносов, механизмы взимания и администрирования, безусловно, схожи с теми, которые предусмотрены Налоговым кодексом РФ для налоговых платежей².

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 4; 2009. № 30, ст. 3739.

² См.: Налоговед. 2012. № 4. URL: <http://www.nalogved.ru/art/1394> (дата обращения: 13.04.2014).

На сегодняшний день существует достаточное количество научных исследований, посвященных правовой природе налога, сбора, пошлины. Среди ученых, заинтересовавшихся этой проблематикой, можно назвать С.Г. Пепеляева, Д.В. Винницкого, Ю.А. Крохину, М.В. Карасеву и многих других. Однако только последние несколько лет можно охарактеризовать повышенным интересом к страховым взносам.

Исследование основных категорий «налог», «сбор» и «взнос» необходимо проводить с использованием метода формальной логики – метода сравнения.

Д.В. Винницкий подчеркивает, что «во многих отраслевых юридических науках имеются базовые юридические категории, определяющие отраслевую самостоятельность соответствующих правовых образований, свидетельствующие об их юридическом своеобразии... для налогового права... понятия «фиск» (то есть казна в значении субъекта права), «налог» и «сбор»»¹.

Все вышеназванные платежи можно обозначить в целом как обязательные платежи.

Изучая вопрос разграничения обязательных платежей, А.Я. Курбатов приходит к выводу, что обязательные платежи можно рассматривать в узком и широком смысле. Так, «в узком значении этим термином обозначаются платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды, то есть используется критерий направленности платежа. ...В широком значении термином «обязательные платежи» обозначаются платежи, уплата которых обязательна для конкретных субъектов»².

¹ Винницкий Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 54–55.

² Курбатов А.Я. Разграничение обязательных платежей // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования: сб. матер. науч.-практ. конф., Москва, июнь 2003 г. под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Статус-Кво 97, 2003. С. 64.

Налоговый кодекс РФ¹ закрепил в ст. 8 понятие налога и сбора.

Согласно выводу, сделанному Д.А. Шубиным, сбор, являясь разновидностью налога, должен получить правовое закрепление, аналогичное правовому регулированию налога². Позиция ученого видится ошибочной в силу того, что законодательное закрепление понятий «налог» и «сбор» позволяет обнаружить признаки, их отличающие.

В рамках темы исследования особого внимания заслуживают парафискалитеты, ставшие объектом научных изысканий представителей науки финансового права в последнее десятилетие. Детальное исследование данного вида платежа было осуществлено Е.Л. Васяниной³. Исследование природы и сущности парафискальных платежей позволили ученому причислить страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды к парафискалитетам.

Данная позиция требует дополнения, поскольку законодательно термин «парафискалитет» не закреплен. Следовательно, все точки зрения, в том числе и Е.Л. Васяниной, будут иметь характер научных предположений.

Действительно, с определенной долей относительности страховые взносы можно назвать парафискалитетами. Однако присущий взносам возмездный характер ставит под сомнение такое причисление.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» определяет страховые взносы на обязательное пенсионное страхование (страховые взносы) как индивидуально возмездные обязательные платежи, которые уплачиваются в Пенсионный фонд РФ и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение обязательного

¹ См.: Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. от 8 июня 2015 г. № 150-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824; 2015. № 24, ст. 3377.

² См.: Шубин Д.А. Компенсационный характер сбора // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок регулирования / под ред. С.Г. Пепелева. М.: Статус-Кво 97, 2003. С. 63.

³ См.: Васянина Е.Л. Фискальное право России: моногр. / под ред. С.В. Запольского. М.: КОНТРАКТ, 2013.

страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию. Подобное определение будет принято для сравнения, хотя универсального определения для страховых взносов Закон № 212-ФЗ не закрепил.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 406-ФЗ)¹ страховой взнос – это обязательный платеж по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, рассчитанный исходя из страхового тарифа, скидки (надбавки) к страховому тарифу, который страхователь обязан внести страховщику.

Е.В. Покачалова предлагает рассматривать страховые взносы в нескольких аспектах. Так, в материальном аспекте страховой взнос есть сумма денежных средств, периодически вносимая страхователями (организациями и физическими лицами) в государственный социальный внебюджетный фонд. С правовых позиций страховой взнос — это вид обязательных платежей, взимаемых с организаций и физических лиц по ставкам (тарифам) в порядке и сроки, закрепленные в нормативных правовых актах, в целях финансового обеспечения гарантированных государством прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, охрану здоровья и медицинскую помощь, а также обеспечения деятельности самих внебюджетных фондов².

К определению понятия «страховые взносы» ученый подходит с использованием гражданско-правовых положений, отмечая, что «страховые взносы – это часть страховой премии (платы за страхование), которую страхователь (выгодоприобретатель) обязан уплатить страховщику, если

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3803; 2014. № 49, ч. 6, ст. 6915.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 519 (автор главы – Е.В. Покачалова).

договор страхования предусматривает внесение страховой премии в рассрочку. Таким образом, если плата за страхование вносится единовременно, то она именуется страховой премией, а если по частям (частями) — то соответственно страховыми взносами»¹. Представляется, что подобное деление приводит, несмотря на важность и значимость использования позиций гражданского законодательства в исследовании определения страховых взносов, к усложнению восприятия их сущности. Другими словами, в рамках финансово-правовых исследований вполне допустимо применение унифицированного понятия «страховые взносы».

Е.В. Покачалова выделяет ряд признаков страховых взносов, объединяющих их с публичными обязательными платежами фискального характера:

- 1) установление таких взносов представительными органами власти;
- 2) публичный характер;
- 3) возникновение отношений по уплате страховых взносов в силу закона, независимо от воли участников (субъектов);
- 4) обязательная регистрация плательщиков страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды;
- 5) регулярность и постоянный характер страховых взносов;
- 6) определенный порядок и конкретные сроки уплаты, устанавливаемые нормативными правовыми актами;
- 7) взыскание за просрочку уплаты страховых платежей в бесспорном порядке недоимки, а также пени;
- 8) применение финансовых санкций за сокрытие или снижение сумм выплат, на которые начисляются страховые платежи;
- 9) контроль за полнотой начисления страховых взносов, а также за их распределением в бюджетной системе Российской Федерации и возвратом

¹ Покачалова Е.В. Фискальная природа страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды РФ и их соотношение с налоговыми платежами // Очерки налогово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2013. С. 614.

(зачетом) излишне уплаченных (взысканных) страховых взносов осуществляют сами государственные социальные внебюджетные фонды посредством осуществления выездных и камеральных проверок, Федеральное казначейство и Минфин России;

10) целевое назначение с одновременным преследованием публичных целей, обозначенных государством;

11) закрепление в законодательстве отдельных элементов обложения (субъект страховых взносов, объект, ставка (тариф), льготы, сроки и порядок уплаты, ответственность плательщиков);

12) участие в правоотношениях по уплате страховых взносов кредитных организаций;

13) организация уплаты и взимания страховых взносов на основе базовых принципов правового регулирования налогообложения¹.

Представленная позиция требует уточнения по признаку целевого назначения страховых взносов. Действительно, подобные взносы уплачиваются и расходуются на строго определенные законом цели. Однако Е.В. Покачалова указывает, что данный признак роднит страховые взносы с обязательными платежами фискального характера, что является ошибочным, поскольку налоги не носят целевого характера и являются общими.

На основании анализа действующего законодательства Е.К. Широкова определяет страховые взносы как «обязательные, индивидуально-возмездные платежи, составляющие самостоятельный вид доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, территориальные фонды обязательного медицинского страхования), образуемый за счет отчислений страхователей в пользу застрахованных лиц, в целях формирования страхового социального обеспечения физических лиц и неуплата которых влечет принудительное

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 519 (автор главы – Е.В. Покачалова). С. 519–521.

взыскание исчисленных платежей государственными внебюджетными фондами»¹.

С.С. Тропская, указывая, что страховые взносы по обязательному социальному страхованию и налоги являются публично-правовыми платежами, различными по своей правовой и экономической природе, определяет их общие и отличительные черты. Объединяет данные платежи, по ее мнению, следующее:

– публично-правовой характер (уплата страховых взносов обеспечивает выполнение государством своих конституционных социальных обязательств перед гражданами);

– обязательность (уплата в силу закона);

– поступление в бюджеты бюджетной системы РФ (бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов входят в бюджетную систему РФ в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. – *И. Б.-Ш.*);

– взимание с организаций и физических лиц, признанных законом плательщиками, соответствующих платежей.

Различаются страховые взносы и налоги прежде всего наличием у платежей индивидуально-возмездного характера, а также их строго целевым характером².

Ю.В. Белянинова утверждает, что обязательное пенсионное страхование – это разновидность налога, вносимого застрахованными лицами в виде страховых взносов³. Несмотря на некую теоретическую неточность представления института обязательного пенсионного страхования как разновидности обязательного платежа, становится понятно, что ученый

¹ Широкова Е.К. Комментарий к Федеральному закону от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах социального страхования» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Тропская С.С. Страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды // Современная теория финансового права: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.) / под ред. С.В. Запольского, И.А. Цинделиани. М.: Изд-во РАП, 2011.

³ См.: Белянинова Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 15 декабря 2001г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ (постатейный)». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ставит знак равенства между налогом и страховыми взносами, наделяя данные платежи общими основными характеристиками.

По мнению В.В. Стрельникова¹, по правовой природе основной источник средств обязательного социального страхования – страховые взносы на обязательное пенсионное страхование и обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве – являются обязательными платежами, хотя формально не входят в систему налогов и сборов².

С иных, экономических позиций к соотношению страховых взносов и налогов подходит А.Г. Белоусова, полагающая, что данные платежи «...есть различные по своей природе экономические категории. Важными отличительными признаками налогов являются их безвозвратность и безвозмездность. Термин «страховой взнос» – одно из основных понятий страхования, для которого характерно наличие связи между суммой страховых взносов и суммой последующих выплат при наступлении страхового случая. Страховые платежи на обязательное социальное страхование являются частью издержек производства (относятся на себестоимость продукции), а большинство налогов – частью доходов предприятия, т.е. обязательные страховые взносы есть часть необходимого продукта, а налоги – часть прибавочного. В отличие от традиционных налогов, изымающихся на безвозвратной основе, сумма уплаченных страховых взносов после реализации продукции возвращается на предприятие как часть выручки от продаж»³.

¹ См.: Стрельников В.В. Финансово-правовые отношения в сфере страхования // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 51–53.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 1998 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» // СЗ РФ. 1998. № 10, ст. 1242.

³ Белоусова А.Г. Финансовый механизм формирования и использования внебюджетных социальных фондов: дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2003. С. 15–16.

Конституционный Суд РФ утверждает, что страховые взносы по своей правовой природе не являются налоговыми платежами¹.

Наделяют сущностной самостоятельностью данные платежи такие ученые, как В.Д. Роик², Г.С. Перова³, И.В. Братчикова⁴.

Е.К. Широкова указывает, что правовая природа налоговой ставки и правовая природа тарифа страхового взноса совпадают⁵.

Также в качестве сравнительного критерия можно использовать базовые установки, лежащие в основе взимания страховых взносов и налогов, то есть принципы.

Следует отметить, что вплоть до 2010 г. взимание сумм всех налогов, в том числе и единого социального налога (предшественника страховых взносов), осуществлялось на основании единой системы принципов, что уже, несомненно, сближает исследуемые платежи.

Итак, основными признаками налога традиционно считают обязательность в соответствии со ст. 57 Конституции РФ, индивидуальную безвозмездность (безэквивалентность), периодичность, денежный характер и публичность в соответствии с положениями Налогового кодекса РФ.

При подробном рассмотрении приведенных отличительных признаков налога будем использовать их как ориентир исследования сущности страховых взносов.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 165-О «По жалобе гражданки Хомяковой Людмилы Алексеевны на нарушение ее конституционных прав положениями пунктов 1–3 статьи 28 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и статьи 20 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 5.

² См.: *Роик В.Д.* Социальный налог и социальное страхование: борьба идеологий переходит в практическую плоскость // Российский экономический журнал. 2000. № 5/6. С. 96–104.

³ См.: *Перова Г.С.* О различиях между налогами и страховыми взносами в Пенсионный фонд РФ // Законодательство. 1998. № 8. С. 31.

⁴ См.: *Братчикова И.В.* Общие и отличительные черты налогов и страховых взносов // Финансовые и бухгалтерские консультации. 1998. № 1. С. 26.

⁵ См.: *Широкова Е.К.* Указ. соч.

Обязательность. Страховые взносы следует считать обязательными, поскольку они уплачиваются в силу действия ряда нормативных правовых актов, являющихся правовой основой системы обязательного пенсионного, социального и медицинского страхования.

Периодичность. Как и налоговые платежи, страховые взносы имеют определенный, установленный действующим законодательством период уплаты. Расчетный период по страховым взносам, состоящий из нескольких отчетных периодов, согласно ст. 10 Закона № 212-ФЗ равен календарному году.

Публичный характер. В рамках исследования этого признака относительно страховых взносов необходимо привести точку зрения Н.Н. Косаренко, который пишет: «Страховая защита охватывает подавляющее большинство граждан страны, нуждающихся в защите от масштабных рисков, носящих социальный и экономический характер. Отсюда неослабное стремление государства к максимальному распространению страхования»¹.

Страховые взносы отвечают признаку публичности, поскольку их уплата позволяет формировать бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ, основная цель деятельности которых состоит в обеспечении важнейших социальных интересов всего общества, а также эффективной реализации социально значимых задач.

Однако, отмечая публичность страховых взносов, не следует забывать, что их уплата напрямую влияет на интересы отдельно взятого застрахованного лица. Этот факт свидетельствует в некотором роде об обеспечении данными платежами еще и частных, индивидуализированных интересов.

Денежный характер. На современном этапе развития общественных отношений в области взимания обязательных платежей в бюджеты государственных внебюджетных фондов уплата страховых взносов возможна

¹ Косаренко Н.Н. Правовое обеспечение публичных интересов в сфере страхования: моногр. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 3-4.

только в денежном эквиваленте, не допускающем исполнения законодательно возложенной обязанности в натуре.

Безвозмездность. Данный признак является определяющим для уяснения природы страховых взносов. На сегодняшний день наука финансового и налогового права доказала индивидуальную безвозмездность, либо безэквивалентность, налога. Определяющим в понятии «индивидуальная безвозмездность» является слово «индивидуальная», так как общественная возмездность, публичный эквивалент налога неоспоримы, являются фактически аксиомой, что подтверждается, прежде всего его публичным характером, следованием целям всего общества.

Вопрос об индивидуальной возмездности страховых взносов раскрывается следующим образом. Размер страховых взносов в системе обязательного пенсионного страхования, которые уплачивает работодатель-страхователь, пропорционален величине заработной платы, которую получает работник. В связи с этим каждый платеж в рамках страховых взносов персонализируется относительно каждого застрахованного лица и влияет на размер выплат, получаемых им в последующем в рамках пенсионного, социального страхования. Более того, если обратиться к истории вопроса, то можно обнаружить, что единый социальный налог – предшественник современных страховых взносов – был единственным имеющим целевой характер налогом в системе налогов и сборов, установленных Налоговым кодексом РФ.

Возмездность и соответствующая эквивалентность страховых взносов есть залог успешности и эффективности всей системы пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования. Главным условием стабильного функционирования любой системы, основанной на страховых принципах, является поддержание сбалансированности (равенства) обязательств страховщика по выплате страхового обеспечения и прав

застрахованных лиц (или страхователей, в зависимости от того, кто осуществляет уплату страховых взносов) на его получение¹.

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. № 58/13² 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

¹ См.: *Кутуков Б.В.* Основы финансовой и страховой математики: методы расчета кредитных, инвестиционных, пенсионных и страховых схем. М.: Дело, 1998. С. 158.

² Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

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

¹ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. URL: http://www.arbitr.ru:80/_upimg/0B081D25F0F48AE6B5FEAD937ABEDFIF_01_itogiVAS08.Pdf (дата обращения: 05.01.2015).

обязательных платежей и санкций, если не предусмотрен иной порядок их взыскания. По сравнению с 2007 г. число названных дел выросло на 65,1%: в 2007 г. рассмотрено 199 704 дела, в 2008 г. – 233 445 дел, в 2009 г. – 329 651 дело. Почти 97,6% дел этой категории составляют дела о взыскании обязательных платежей и финансовых санкций органами Пенсионного фонда РФ.

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.

Следует отметить, что вопрос об эффективности современной системы страховых взносов в настоящее время особо актуален, поскольку, несмотря на замену единого социального налога на страховые взносы, проблемы остались

¹ См.: Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. URL: http://www.arbitr.ru:80/_upimg/0B081D25F0F48AE6B5FEAD937ABEDFIF_01_itogiVAS08.Pdf (дата обращения: 05.01.2015).

прежние: сокращение заработной платы работников с целью снижения фискальной нагрузки на работодателя.

Специалисты предлагают способы оптимизации процессов уплаты обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды. Так, А.В. Игнатов полагает, что «единственным выходом из ситуации в сложившейся демографической обстановке может стать изменение порядка формирования отчислений налогоплательщиков в ПФР. Их следует рассчитывать в процентном отношении не от фонда оплаты труда, половина которого находится в тени, а от выручки, т. е. в виде оборотного налога (как в случае НДС, акцизов, НДС и налога с продаж), с включением суммы налога в состав затрат»¹.

Специалисты, изучая проблему дефицита бюджетов внебюджетных фондов, выявили ряд основных способов исправления данной ситуации, применяемых в Российской Федерации в настоящее время:

- повышение тарифов страховых взносов;
- расширение поля потенциальных страхователей посредством ликвидации льгот, предусматривающих освобождение от уплаты взносов в отдельные внебюджетные фонды для некоторых категорий страхователей;
- изменение базовых алгоритмов расчета основных видов пособий, выплачиваемых из средств государственных внебюджетных фондов.

Отмечая неэффективность избранных государством способов, их краткосрочный результат, ученые предлагают собственные методы достижения принципа сбалансированности бюджетов внебюджетных фондов в Российской Федерации, среди которых:

- восстановление на основе современных технологий массового отечественного производства потребительских благ длительного пользования посредством наиболее полного использования имеющихся мощностей производственного потенциала, повышения технического прогресса;

¹ Игнатов А.В. Пенсионный налог – локомотив для российской экономики // Налоговая политика и практика. 2010. № 5. С. 30–31.

– повышение эффективности инвестирования внебюджетными фондами временно свободных финансовых средств посредством совершенствования инвестиционной политики, предусматривающей выработку и реализацию мер по созданию благоприятного инвестиционного климата в стране, обеспечивающего расширение направлений инвестирования временно свободных средств;

– оптимизация соотношения уровня страховых выплат и страховых премий страхователей на основе актуарной обоснованности расчетов страховых тарифов;

– ужесточение контроля за рациональностью, адекватностью и целевым использованием средств внебюджетных фондов посредством установления абсолютной прозрачности деятельности государственных внебюджетных фондов в финансово-экономическом плане, в том числе средств, направляемых на содержание данных структур;

– повышение взаимозависимости получаемых социальных гарантий и вклада отдельно взятого человека в процесс его формирования и т.п.¹

Снижению дефицита бюджета Фонда социального страхования способствовало повышение эффективности администрирования страховых взносов, основными направлениями которого являются контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты страховых взносов, а также взыскание недоимки.

Анализ в следующем параграфе настоящего исследования вопросов контроля уплаты обязанными субъектами страховых взносов есть авторское видение поставленной тематики. При восприятии страховых взносов как гарантии функционирования государственных социальных внебюджетных

¹ См.: *Кашипова И.Р., Мухамадиева Э.Ф.* Основные инструменты борьбы с дефицитом средств государственных внебюджетных фондов социального страхования // Современная наука. 2010. № 3 (3). С. 84–86.

фондов процедура контроля их уплаты видится процессуальной гарантией их функционирования, а законодательное закрепление такой процедуры – правовой гарантией.

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

Наличие комплексных исследований института финансового контроля, проведенных ведущими школами финансового права, не исключает научно-практической целесообразности изучения особенностей правового регулирования финансового контроля с участием государственных социальных внебюджетных фондов, которые выступают как контролирующими, так и подконтрольными субъектами, что, несомненно, влияет на сущность подвергающихся научному рассмотрению общественных отношений.

Проблемы государственного финансового контроля занимали умы ученых еще конца XIX–XX в. Э.Н. Берендтс писал: «Государственный Контроль, для того чтобы действовать действительно с пользой, должен быть поставлен самостоятельно и должен быть вооружен достаточной властью, чтобы предупредить всякое злоупотребление государственными средствами, безразлично, исходит ли такое злоупотребление государственными средствами... Он должен быть поставлен независимо от органов администрации, заведующих доходами и расходами. Но он должен быть поставлен в независимое положение и в отношении законодательных учреждений...¹.

¹ Берендтс Э.Н. Русское финансовое право / авт. предисл. Р.С. Куракин, Е.В. Семенова; доп. матер. П.С. Зиноватного, И.В.Зиноватной. М.: РИОР: ИНФРА-М., 2014. С. 104.

Следует отметить особый вклад Е.Ю. Грачевой¹ в исследование правового регулирования финансового контроля, результаты которого стали основой всех научных изысканий, посвященных данной проблематике.

К вопросам финансового контроля обращается в своих научных трудах и О.В. Болтинова².

Представители саратовской школы финансового права в той или иной степени обращались в трудах к проблемам правового регулирования финансового контроля, его отдельных видов, форм и методов³.

О наличии достаточного нормативного правового регулирования публичного финансового контроля пишет А.Н. Козырин, подчеркивающий его несомненную значимость и необходимость постоянного исследования даже при условии имеющихся концептуальных разработок ведущими учеными в области финансового права⁴.

В советский период развития финансового права рассматриваемый институт определялся как деятельность государственных и общественных органов, которая состоит в проверке обоснованности процессов формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях соблюдения плановых пропорций в расширенном воспроизводстве⁵.

¹ Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.

² См.: Болтинова О.В. К вопросу о государственном финансовом контроле в Российской Федерации // Финансовое право и управление. 2013. № 2. С. 39–45; *Ее же*. Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2011. № 7. С. 10–16.

³ См., например: Литвинова Ю.М. Финансовый контроль в области таможенного дела: проблемы правового регулирования и правоприменения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011; Плотникова Ю.А. Правовые основы финансового контроля представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008; Пышкин А.С. Финансово-правовые аспекты аудиторской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

⁴ См.: Козырин А.Н. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2014. № 1. С. 66–76.

⁵ См.: Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М.: Юрид. лит., 1973. С. 43.

Под финансовым контролем традиционно понимают регламентированную «нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования»¹.

А.Н. Козырин предлагает под финансовым контролем «понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности»².

На основании представленных научных позиций можно сформулировать следующее определение: *финансовый контроль с участием государственных социальных внебюджетных фондов – 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 финансовой деятельности, а также ее экономической обоснованности и эффективности в соответствии с целями функционирования государства и общества, их задачами и функциями.*

¹ Финансовое право: учебник / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М.: Велби, Проспект, 2004. С. 37–38.

² Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. М.: ЭКАР, 2002.

Естественно, что данное определение будет претерпевать трансформацию вследствие придания государственным социальным внебюджетным фондам статуса контролирующего или подконтрольного субъекта.

На основании ст. 3 Закона № 212-ФЗ в рамках уплаты страховых взносов полномочиями контролирующего субъекта наделены Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ, в обязанности которых вменен контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (либо перечисления) страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды.

Контрольные полномочия распространяются на уплату следующих видов страховых взносов:

- на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых в Пенсионный фонд РФ;
- на обязательное медицинское страхование, уплачиваемых в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
- на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, уплачиваемых в Фонд социального страхования РФ.

Следует обратить внимание на то, что контроль со стороны Фонда социального страхования РФ распространяется и на процедуру выплаты обязательного социального обеспечения на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на основании Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 495-ФЗ)¹.

Статья 29 Закона 212-ФЗ закрепляет перечень прав, которыми наделены органы, контролирующие уплату страховых взносов, и которые целесообразно дифференцировать на несколько групп:

¹ См.: СЗ РФ. 2007. № 1, ч. 1, ст. 18; 2015. № 1, ч. 1, ст. 48.

1) организационные, дающие возможность претворять в жизнь процедуру взимания страховых взносов в соответствии с действующим российским законодательством:

– вызывать на основании письменного уведомления в органы контроля за уплатой страховых взносов плательщиков страховых взносов для дачи пояснений в связи с уплатой (перечислением) ими страховых взносов либо в связи с проверкой правильности уплаты страховых взносов в случаях, если представленные плательщиками взносов сведения являются неполными или носят противоречивый характер;

– предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски;

2) информационные, заключающие в себе возможность информационного обмена между различными органами власти для достижения основной цели деятельности – своевременного взимания страховых взносов в полном объеме:

– требовать в соответствии с действующим российским законодательством о страховых взносах от плательщика страховых взносов документы по формам, установленным государственными органами, служащие основаниями для исчисления и уплаты (перечисления) страховых взносов, а также документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (перечисления) страховых взносов;

– получать у регистрирующего органа сведения о регистрации плательщиков страховых взносов в едином государственном реестре юридических лиц и едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, у налоговых органов – информацию о налогоплательщиках, включая информацию, составляющую налоговую тайну, в целях выполнения функций страховщика в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации;

– требовать от банков документы, подтверждающие факт списания со счетов плательщика страховых взносов, с корреспондентских счетов банков

сумм страховых взносов, пеней и штрафов и перечисления этих сумм в государственные внебюджетные фонды;

3) обеспечительные (либо гарантирующие), имеющие основной целью создание условий для уплаты обязанными субъектами страховых взносов:

– определять суммы страховых взносов, подлежащие уплате (перечислению) плательщиками страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, расчетным путем на основании имеющейся у них информации о плательщике страховых взносов, а также данных об иных аналогичных плательщиках страховых взносов в случаях отказа плательщика страховых взносов допустить должностных лиц органа контроля за уплатой страховых взносов на территорию (в помещение) плательщика страховых взносов, отсутствия учета объектов обложения страховыми взносами или ведения такого учета с нарушением установленного порядка, приведшим к невозможности исчислить страховые взносы;

– взыскивать недоимку, а также пени и штрафы в установленном законодательством порядке;

– предоставлять плательщикам страховых взносов отсрочки (рассрочки) погашения сумм задолженности по страховым взносам, пеням и штрафам в порядке и случаях, которые предусмотрены действующим федеральным законодательством;

– проводить проверки в порядке, установленном настоящим Федеральным законом;

– требовать от плательщиков страховых взносов, их уполномоченных представителей устранения выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о страховых взносах и контролировать выполнение указанных требований;

– отменять и изменять решения нижестоящих органов контроля за уплатой страховых взносов в случае несоответствия указанных решений законодательству Российской Федерации о страховых взносах;

– обращаться в установленном порядке в уполномоченный орган с заявлением о признании плательщика страховых взносов несостоятельным (банкротом) в связи с неисполнением им обязанности по уплате страховых взносов.

Равно как и контроль в иных сферах финансовых правоотношений, финансовый контроль за уплатой страховых взносов осуществляется в различных формах.

Учет плательщиков страховых взносов следует рассматривать как одну из основных базовых форм рассматриваемого финансового контроля, которую можно исследовать с позиций как фискальной, так и статистической значимости. Использование статистических показателей, отражающих количество плательщиков, их место положения и прочие факторы, имеет значение для составления планов и прогнозов в рамках деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, а также их бюджетов.

Обязанность по учету плательщиков возложена на Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ. Исполняется она на основании данных учета (регистрации) плательщиков в качестве страхователей с учетом отдельных особенностей, устанавливаемых Правительством РФ. Они закреплены Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2009 г. № 1097 (с изм. от 7 декабря 2011 г. Постановление Правительства РФ № 1013) «Об особенностях постановки на учет в территориальных органах Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации отдельных категорий плательщиков страховых взносов»¹, а также Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2014 г. № 248 «Об особенностях постановки на учет в территориальном органе Пенсионного фонда Российской Федерации международных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации»².

¹См.: СЗ РФ. 2010. № 1, ст. 107; 2011. № 51, ст. 7526.

²См.: СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1639.

Учет страхователей по обязательному пенсионному страхованию, то есть процедура регистрации и снятия с регистрационного учета, осуществляется на основании Федерального закона от 15 декабря 2001 г.

№ 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ).¹

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 495-ФЗ)² определяет порядок учета страхователей по данному виду страхования.

Вопросы контроля деятельности субъектов предпринимательской деятельности в целом актуальны на современном этапе экономического развития любого государства. Не является исключением и Российская Федерация. Постоянное повышение актуализации объясняется стабильной динамикой экономических отношений, требующих пристального внимания со стороны государства в лице его уполномоченных органов. Законодателю принципиально важно соблюсти баланс, который обеспечит экономическую безопасность государства, с одной стороны, и при этом не допустит возложения на субъекта предпринимательской деятельности лишнего контрольного бремени, с другой стороны. Это позволит последнему быть более свободным в своих решениях, избрании методики осуществления различных направленных на извлечение прибыли действий. Ведь именно несбалансированная политика и действия уполномоченных органов государственной власти, в том числе и государственных социальных внебюджетных фондов³, в области контрольно-надзорной деятельности в социальной сфере являются камнем преткновения на пути своевременного и

¹См.: СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4832; 2015. № 29, ч.1, ст.4339.

² СЗ РФ. 2007. № 1, ч1, ст. 18; 2015. № 1, ч. 1, ст. 48.

³ Причисление государственных социальных внебюджетных фондов к организациям, осуществляющим публично-правовые функции, подтверждается Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июля 2014 г. № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» (см.: Экономика и жизнь (бухгалтерское приложение). 2014. № 31).

полного взимания страховых взносов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации.

В стране исторически сложилась ситуация, при которой подконтрольные субъекты систематически нарушают возложенные на них обязанности, что обнаруживается при проведении контрольных мероприятий. Одна из причин подобного поведения — незнание правовых основ или неточное их исполнение. Причиной подобной «правовой безграмотности» можно назвать как нежелание самих подконтрольных субъектов повышать уровень правовых знаний, так и их неинформирование контролирующими органами о действующих в области контроля правовых нормах, о периодических изменениях и т.д.

В связи с этим необходимо исследовать и представить целостную картину осуществления уполномоченными органами контрольных мероприятий в целях аккумуляции знаний и информации о мероприятиях контроля, проводимых различными органами государственной власти, что окажет, в свою очередь, существенное влияние на повышение правовой грамотности субъектов исследуемых отношений.

Представляется принципиально важным изучить материальные и процессуальные аспекты контроля, осуществляемого указанными фондами, как вида финансового контроля.

Основным нормативным правовым актом, закрепляющим контрольные полномочия государственных социальных внебюджетных фондов за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты страховых взносов, считается Закон № 212-ФЗ, согласно которому контролирующими органами являются Пенсионный фонд РФ и его территориальные фонды (по взносам, уплачиваемым в сам Пенсионный фонд РФ и в фонды обязательного медицинского страхования) и Фонд социального страхования РФ (по взносам, уплачиваемым на обязательное социальное страхование в отдельных случаях, например в связи с материнством или на случай временной нетрудоспособности).

Непосредственно предмет контроля, осуществляемого указанными фондами, составляют правильность исчисления, полнота и своевременность уплаты страховых взносов, что не всегда однозначно понимается подконтрольным субъектом.

Так, в 2014 г. в Конституционный Суд РФ с жалобой обратилось ОАО «Котласская типография», оспаривающее конституционность положений ч. 1 ст. 3 и ч. 1.1 и 1.2 ст. 58 Закона № 212-ФЗ, которые позволяют Пенсионному фонду РФ контролировать применение пониженных тарифов страховых взносов плательщиками, осуществляющими издательскую и полиграфическую деятельность, в то время как порядок подтверждения полномочий на осуществление такой деятельности возложен на иной орган государственной власти.

В настоящее время Пенсионный фонд РФ наделен полномочием по осуществлению контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, а на Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций возложена обязанность осуществлять ведение реестра плательщиков страховых взносов в государственные внебюджетные фонды – российских организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство, выпуск в свет (в эфир) и (или) издание средств массовой информации.

Указанное нормативно-правовое регулирование, принятое федеральным законодателем в пределах его компетенции, предусмотренной соответствующими положениями Конституции РФ, определяет полномочия государственных органов в сфере обязательного пенсионного страхования и направлено на обеспечение надлежащего контроля за полнотой и своевременностью уплаты страховых взносов. Само по себе оно не ограничивает каких-либо прав плательщиков страховых взносов на

обязательное пенсионное страхование и не может рассматриваться как затрагивающее конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

На основании данных норм Конституционный Суд РФ определил: отказать в принятии к рассмотрению жалобы ОАО «Котласская типография»¹.

Территориальные органы указанных фондов проводят два вида проверок – камеральные и выездные, целью которых является соблюдение плательщиком страховых взносов правильности исчисления, полноты и своевременности их уплаты. Например, за I квартал 2012 г. отделением Фонда социального страхования по Пензенской области было проведено 2266 камеральных проверок².

Выездные проверки могут проводиться как планоно, так и внепланово. Одной из причин проведения внеплановой проверки³ Пенсионным фондом РФ можно назвать резкое снижение заработной платы работников либо внезапную ликвидацию (реорганизацию) организации. За 1-е полугодие 2012г. органами отделения Пенсионного фонда РФ по Ростовской области было проведено 1428 внеплановых выездных проверок в связи с реорганизацией или ликвидацией организации. Однако только внеплановые выездные проверки могут проводиться инспекторами фондов отдельно. Все плановые проверки должны осуществляться совместно на основании

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2014 г. № 2944-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Котласская типография» на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 1 статьи 3, частей 1.1 и 1.2 статьи 58 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Итоги Пензенского отделения по проведению выездных и камеральных проверок за I квартал 2012 года. URL: <http://fss.penza.ru/root/news/archive262> (дата обращения: 08.02.2013).

³ Например, в 2012 г. региональное отделение Фонда социального страхования по Чувашской Республике провело 709 выездных проверок, 116 из них были внеплановыми. (см.: Выездные проверки: итоги года. URL: <http://fss.ru/ru/news/89142/90231.shtml> (дата обращения: 08.02.2013)). В Вологодской области из 620 проверок в 2012 г. 55 проверок было проведено внепланово. (см.: URL: <http://vologda.bezformata.ru/listnews/viezdnie-proverki-prinesli-rezultat/9091308> (дата обращения: 08.02.2013)).

Соглашения о взаимодействии Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ от 29 октября 2009 г. № АД-30-33/10сог, № 02-43/07-2205П. Основными целями совместного осуществления контрольных мероприятий можно назвать повышение их эффективности и качества проведения и, как следствие, совершенствование реализации социальной политики в Российской Федерации.

Обязательность составления плана проведения проверок законодательно закреплена. Подобные планы должны быть составлены в IV квартале года, предшествующего году, на который составляется план, и в течение всего периода могут подвергаться корректировке.

Конечно, с практической точки зрения невозможно охватить выездными контрольными мероприятиями всех подконтрольных субъектов. Поэтому одним из принципов осуществления фондами контрольных мероприятий является принцип выборочности. В целях реализации контрольных мероприятий разработаны критерии выбора подконтрольных субъектов для внесения их в план проверок на очередной год.

К таким критериям Методические рекомендации по организации проведения выездных проверок плательщиков страховых взносов относят:

- наличие задолженности по страховым взносам более двух отчетных периодов;
- нарушение сроков представления расчетов;
- выявление при проведении камеральной проверки: факта уменьшения сумм начисленных страховых взносов (по сравнению с предыдущим периодом) при условии, что количество застрахованных работающих лиц осталось неизменным; факта значительно резкого изменения числа работников организации в течение расчетного периода; иных фактов;
- применение пониженных тарифов страховых взносов;
- многочисленные изменения и правки в расчетах по начисленным и уплаченным страховым взносам;

– наличие информации от органов ФНС России об осуществлении организацией действий по минимизации обязательств по страховым взносам.

Основанием для проведения проверки является решение о ее проведении руководителя либо заместителя руководителя территориального отделения Пенсионного фонда России по месту нахождения подконтрольной организации либо ее обособленного подразделения, с которыми последние должны быть ознакомлены.

Одновременно с решением о проведении проверки истребуются документы, необходимые для ее проведения.

В целях выявления нарушений действующего законодательства об уплате страховых взносов инспекторы фондов вправе истребовать отдельные документы, среди которых:

– учредительные документы, необходимые для определения осуществления подконтрольным субъектом льготных видов деятельности и порядка выплаты дивидендов;

– приказы об учетной политике;

– учетные документы, а также регистры бухгалтерского и налогового учета. Например, в последних можно обнаружить информацию о наличии в организации ухода от начисления страховых взносов;

– трудовые договоры, которые позволяют проверить полноту начисления и своевременность перечисления страховых взносов;

– гражданско-правовые договоры. Если предмет подобного договора прописан некорректно, то инспекторы фондов будут искать возможность переквалифицировать его в трудовой, поскольку выплаты по гражданско-правовым договорам не облагаются страховыми взносами, подлежащими уплате в Фонд социального страхования РФ;

– банковские и кассовые документы;

– первичные документы бухгалтерского учета.

Следует помнить, что документы представляются в виде копий, заверенных подконтрольным лицом. Однако представители контролирующих

органов вправе истребовать подлинники документов. Срок представления документов составляет 10 дней. Нарушение сроков представления либо отказ в представлении влечет наложение наказания в виде штрафа.

Подконтрольный субъект имеет право на получение отсрочки по представлению документов.

Сама проверка может проводиться не чаще одного раза в три года. При этом период времени, которым может быть охвачена проверка, составляет три года. Срок проверки не может превышать двух месяцев со дня вынесения решения о проверке до дня составления справки о ее проведении. Однако существует возможность приостановления проведения проверки для исполнения следующих действий:

- истребование документов, относящихся к предмету проверки;
- получение необходимой информации от иностранных государств на основании международных договоров Российской Федерации;
- перевод на русский язык документов и информации, представленных плательщиком страховых взносов на иностранном языке.

Решение о приостановлении принимает руководитель либо заместитель территориального отделения Пенсионного фонда РФ.

Результаты проведения проверки оформляются составлением в последний день проверки справки, в которой фиксируются предмет и сроки ее проведения. Один из ее экземпляров вручается подконтрольному субъекту.

В течение двух месяцев после окончания проверки должен быть составлен акт проверки, включающий три части:

- вводную часть, содержащую общую информацию о проведенной проверке и проверяемой организации;
- аналитическую часть, посвященную основным вопросам, подлежащим проверке: занижение базы для начисления страховых взносов; суммы страховых взносов, не уплаченных в результате занижения облагаемой базы; совершение правонарушений, следствием чего явилась неуплата либо частичная неуплата страховых взносов;

– итоговую часть, содержащую: выводы о возможности взыскания сумм неуплаченных страховых взносов; предложения контролирующих органов о внесении корректировки в бухгалтерские документы в целях устранения обнаруженных в ходе проверки нарушений; предложения о привлечении организации к ответственности за выявленные нарушения; иную информацию.

Акт должен быть подписан лицами, проводившими проверку, и подконтрольной организацией или ее уполномоченным представителем.

Подконтрольная организация имеет право представить возражения по акту в целом либо по отдельным его положениям.

По истечении 10 рабочих дней после получения возражения на акт проверки руководителем либо заместителем руководителя отделения Пенсионного фонда РФ должно быть вынесено одно из следующих решений по результатам выездной проверки:

– о привлечении к ответственности за обнаруженное в результате проверки правонарушение;

– об отказе в привлечении к ответственности за обнаруженное в результате проверки правонарушение. В случае вынесения этого варианта решения должны быть изложены факты, послужившие основанием для отказа.

Вынесенное решение может быть обжаловано лицом, в отношении которого проводились контрольные мероприятия. Срок и порядок такого обжалования должны быть указаны в самом решении.

Все изложенное свидетельствует о детальной регламентации осуществления контроля государственными социальными внебюджетными фондами как на уровне закона, так и на уровне ведомственных методических рекомендаций. При этом сравнительно-правовой анализ Закона № 212-ФЗ и Налогового кодекса РФ в части закрепления положений о мероприятиях налогового контроля дает основание говорить не только об их схожести, но и

о том, что положения Закона № 212-ФЗ повторяют нормы базового налогового документа Российской Федерации.

Следовательно, основной задачей подконтрольных субъектов при проведении проверок органами государственных внебюджетных фондов было и остается постоянное изучение положений законодательства, их исследование, обращение за информацией к уполномоченным органам в целях точного и неукоснительного соблюдения законодательства.

Статистические контрольные показатели позволяют сделать вывод об относительной эффективности осуществляемых государственными социальными внебюджетными фондами контрольных мероприятий. Так, в 2012 г. Фондом было проведено свыше 14,6 млн камеральных проверок, результатом которых явился возврат в бюджет Фонда свыше 1 млрд руб. По результатам выездных проверок, которых в 2012 г. было около 148 тыс., в бюджет также было возвращено около 1 млрд руб.

Подобным результатам способствовала системная работа по взысканию недоимки по страховым взносам и задолженности по пеням и штрафам.

Своевременная и полная уплата страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды является предметом и прокурорского надзора. Так, по материалам Прокуратуры Республики Татарстан систематически проводятся проверки лиц, на которых возложена обязанность по уплате страховых взносов¹.

Прокуратурами Приволжского района г. Казани, Муслимовского, Актанышского районов Республики Татарстан в сентябре 2014 г. проводились проверки соблюдения требования действующего законодательства, регламентирующего уплату страховых взносов в государственные внебюджетные фонды. В результате проверок было установлено, что отдельные предприятия и индивидуальные предприниматели имеют задолженность по страховым взносам в Пенсионный фонд Татарстана.

¹ См.: URL: <http://prokrt.ru/> (дата обращения: 20.09.2014).

В силу того, что бездействие отдельных работодателей причиняет ущерб бюджету Пенсионного фонда РФ и нарушает конституционные права работающих граждан и пенсионеров, в качестве актов прокурорского реагирования руководителям предприятий были направлены представления об устранении нарушений законодательства и привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности, а в отдельных случаях – исковые заявления в судебные органы о взыскании задолженности по страховым взносам в Пенсионный фонд РФ.

Прокуратурой Новгородской области были проведены аналогичные проверки на предмет нарушения соответствующего законодательства, в результате чего выявлена несвоевременная уплата страховых взносов¹, по результатам проверок в 2013–2014 гг. погашена задолженность в бюджет Пенсионного фонда РФ около 35 млн руб., а юридические и должностные лица организаций-должников были привлечены к административной ответственности².

Прокуратурой Мордовского района Тамбовской области в 2013 г. в адрес руководителей отдельных предприятий, допустивших нарушения законодательства об уплате страховых взносов, были внесены представления, содержащие требования о принятии исчерпывающих мер, целью которых стало устранение допущенных нарушений, причин и условий, которые им способствовали, привлечение к дисциплинарной ответственности виновных лиц, поскольку невнесение страховых взносов в Пенсионный фонд РФ

¹ См.: Прокуратурой Демянского района выявлен факт нарушения трудового законодательства в части невыплаты страховых взносов в Фонд социального страхования. URL: <http://procnov.ru/news/1683-prokuratura-demyanskogo-rayona-vyyavila-fakty-narusheniya-trudovogo-zakonodatelstva-v-chasti-nevyplaty-strahovyh-vznosov-v-fond-socialnogo-strahovaniya.html> (дата обращения: 14.10.2014); В Новгородской области возбуждено уголовное дело о неуплате налогов и страховых взносов. URL: <http://procnov.ru/news/2813-v-novgorodskoy-oblasti-vozbuzhdено-ugolovnoe-delo-o-neuplate-nalogov-i-strahovyh-vznosov.html> (дата обращения: 14.10.2014).

² См.: Благодаря мерам, принятым прокуратурой Великого Новгорода, погашена задолженность по уплате страховых взносов на сумму 33 млн. рублей. URL: <http://procnov.ru/news/2597-blagodarya-meram-prinyatym-prokuraturoy-velikogo-novgoroda-pogashena-zadolzhennost-po-uplate-strahovyh-vznosov-na-summu-33-mln-rubley.html> (дата обращения: 14.10.2014).

является прямым ущемлением прав на пенсионное обеспечение работников данных организаций¹.

Анализ практики осуществления проверок прокуратурами различных субъектов РФ показал, что при выявлении нарушений законодательства о страховых взносах в государственные социальные внебюджетные фонды со стороны организаций прокуратура вправе:

- а) вносить представление об устранении выявленных нарушений, а также условий и обстоятельств, им способствовавших;
- б) ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц;
- в) направлять материалы проверок в уполномоченные органы.

В отдельных случаях за неуплату страховых взносов возможно привлечение к уголовной ответственности. В 2012 г. руководитель одного из предприятий Саратовской области был привлечен к уголовной ответственности за неуплату страховых взносов в Пенсионный фонд РФ и Фонд обязательного медицинского страхования. В результате неуплаты обязательных страховых взносов был нанесен существенный ущерб государству и государственному учреждению Управления Пенсионного фонда РФ в одном из районов Саратовской области.²

Создание дефицита уплаты страховых взносов является очень серьезным нарушением, от которого страдают и простые граждане, и интересы государства. Средства бюджета Пенсионного фонда РФ – федеральная собственность, не подлежащая изъятию, страховые взносы служат одним из средств формирования бюджета Пенсионного фонда РФ и имеют целевое назначение. Стоит отметить, что одним из основополагающих принципов российской пенсионной системы выступает принцип

¹ См.: Невнесение организациями страховых взносов в Пенсионный фонд ущемляет права их работников на пенсионное обеспечение. URL: <http://www.prokuratura-tambov.ru/news/show/id/4846> (дата обращения: 14.11.2014).

² См.: URL: http://www.pfrf.ru/ot_saratov_pr_releases/46037.html (дата обращения: 07.11.2014).

солидарности поколений, позволяющий обеспечивать пенсионеров за счет взносов работающих граждан.

Действия руководителя в описанном случае были квалифицированы по ч. 1 ст. 201 Уголовного кодекса РФ как злоупотребление полномочиями, то есть использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгоды и преимуществ для себя, повлекшее причинение существенного вреда охраняемым законом интересам государства.

Необходимо указать, что уплата страховых взносов может быть предметом независимого финансового контроля, осуществляемого аудиторскими организациями. К настоящему времени не сложилась единая методика контроля расчетов с внебюджетными фондами¹. Аудиторские организации разрабатывают собственные методы осуществления процедур контроля, среди которых:

- проверка правильности формирования базы для исчисления страховых взносов в соответствии с действующим законодательством;
- проверка правильности применения ставок страховых взносов;
- проверка выплат, связанных с возмещением расходов на служебные командировки, и других выплат, носящих компенсационный характер, которые не подлежат обложению страховыми взносами в пределах норм;
- проверка законности назначения и правильности расчета пособий, финансирование которых осуществляется за счет средств государственных социальных внебюджетных фондов;
- выборочная проверка расчетных ведомостей по начислению оплаты труда;
- проверка правомерности применения льгот при расчете и уплате

¹ См.: *Нигматуллина Г.Р.* Совершенствование аудита расчетов с государственными внебюджетными социальными фондами: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Йошкар-Ола, 2011. С. 8–9.

страховых взносов;

– проверка правильности начисления, полноты и своевременности перечисления страховых платежей;

– проверка правильности ведения аналитического и синтетического учета по счету учета страховых взносов;

– проверка соответствия записей Главной книги и Бухгалтерского баланса (ф. № 1) данным аналитического и синтетического учета;

– проверка состояния внутреннего контроля.

Общий результат, выражающийся в наличии случаев неуплаты страховых взносов, позволяет сделать вывод о недостаточной степени эффективности администрирования страховых взносов государственными социальными внебюджетными фондами.

По мнению А.В. Бабошкина, взимание страховых взносов должно быть «справедливым по отношению к различным категориям застрахованных лиц, из чьих заработков осуществлялись страховые платежи, и не провоцировать уклонение от уплаты взносов или сокрытие доходов, подлежащих обложению»¹.

Для повышения степени эффективности можно предложить ряд следующих мероприятий:

– совершенствование порядка взыскания незначительных сумм страховых взносов и сосредоточение внимания на крупных суммах задолженностей;

– унификация законодательно установленных правил по всем видам социального страхования;

– расширение перечня оснований для списания задолженности по страховым взносам.

Одним из путей решения проблемы неуплаты можно назвать проведение единой политики преодоления правовой неосведомленности

¹ См.: *Бабошкин А.В.* Основы государственного регулирования пенсионными обязательствами в Российской Федерации. Саратов: Научная книга, 2004. С. 9.

граждан РФ по вопросам системы пенсионного, социального и медицинского страхования, при котором уяснение юридической конструкции страховых взносов будет играть одну из ведущих ролей. Проведение этой политики позволит повысить степень доверия граждан к рассматриваемой системе и достигнуть искомой цели – своевременной и полной уплаты страховых взносов в бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов.

В рамках повышения правовой осведомленности потенциальных плательщиков страховых взносов целесообразно за аксиому принять позицию Н.А. Кричевского и А.Г. Куксина, справедливо утверждающих, что «механизм социального страхования и его государственное регулирование – это не только сбор страховых взносов, выделение средств на финансирование социальных мероприятий, контроль за своевременностью осуществления платежей и эффективностью расходования средств, а и глубокий многоуровневый процесс, зависящий от множества факторов»¹.

Отношения, в которых подконтрольным субъектом является сам Пенсионный фонд РФ, в соответствии с Федеральным законом № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» регулируются Бюджетным кодексом РФ.

Следует констатировать, что общие теоретические положения о финансовом контроле нашли свое практическое отражение в соответствующих главах Бюджетного кодекса РФ. Однако имеются некоторые отступления от общепризнанной теории. Так, из видовой линейки редакцией указанного нормативного акта 2013 г. был исключен текущий финансовый контроль, что вызвало пристальное внимание со стороны ученых. Авторитетную позицию по рассматриваемому вопросу обозначил А.А. Ялбулганов², резюмировавший, что в законодательстве наблюдается некая терминологическая путаница относительно понятий «форма» и «вид»

¹ Кричевский Н.А., Куксин А.Г. Государственное регулирование социального страхования. 3-е изд. М.: Дашков и Ко, 2006. С. 4.

² См.: Ялбулганов А.А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 8. С. 10–16.

финансового контроля, базирующаяся на положениях международных правовых актов, прежде всего Лимской декларации руководящих принципов контроля, и сформулировавший вывод о том, что в контексте действующего законодательства о государственном финансовом контроле все его виды следует понимать как виды бюджетного контроля.

Не отрицая научно-практической значимости позиции ученого, важно обратить внимание на отсутствие исследования им соотношения вида и формы финансового контроля¹. Представляется, что исходя из этимологии слов и сущности этих понятий можно обозначить двуединый подход к такому соотношению.

Итак, если рассматривать форму как расположение внешних границ явления, внутреннее взаимное расположение его составляющих, надо признать, что формой финансового контроля будет его проявление вовне, отражение в реальной действительности. Следовательно, контроль может быть документальным, предметным (например, методом инвентаризации), смешанным.

Вид финансового контроля определяется как некая совокупность признаков, позволяющих объединить ряд действий в единое целое, имеющее характерные особенности, сущностные отличия. Соответственно, текущий и последующий контроль – это виды финансового контроля.

Таким образом, форма и вид финансового контроля можно и необходимо рассматривать как взаимопроникающие понятия, не исключающие друг друга и не противоречащие друг другу.

Однако с теоретических позиций форма финансового контроля и его вид – понятия, имеющие каждое свое научное назначение, а игнорирование их дифференциации – предпосылка ошибочности формулируемых научных выводов.

¹ При этом имеются исследования отдельных видов финансового контроля. (см.: например: *Николаев И.В.* Правовое регулирование внутрихозяйственного финансового контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010).

Современная редакция Бюджетного кодекса РФ отличается правильностью и точностью использования сложившегося понятийного аппарата в области государственного финансового контроля.

На основе положений ст. 266.1 Бюджетного кодекса РФ органы управления государственными внебюджетными фондами следует рассматривать в качестве объектов финансового контроля. Контролирующим субъектом является Счетная палата Российской Федерации, функционирующая на основании Федерального закона от 5 апреля 2013 г.

№ 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹ (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 341-ФЗ) (далее – Федеральный закон № 41-ФЗ). При этом деятельность Счетной палаты Российской Федерации, равно как и деятельность контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, осуществляется также на основании Декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, принятой IV Конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 5 декабря 2002 г.²

В контексте исследуемой проблематики к задачам Счетной палаты Российской Федерации относится контроль за целевым и эффективным использованием средств бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также контроль за законностью и своевременностью движения средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке России, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации.

Говоря о Счетной палате РФ, следует обратить внимание на отсутствие при определении ее статуса прилагательного «финансового». В настоящее время это постоянно действующий высший орган внешнего государственного аудита (контроля). По вопросу данного нововведения сложилось мнение, что

¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2014. № 45, ст. 6151.

² См.: URL: <http://www.admoblkaluga.ru/upload/ctrlplt/docs/declarations/decl.pdf> (дата обращения: 25.01.2015).

это есть некое стремление к европейским стандартам, применяющим расширительное толкование понятия «аудит» и включающим в него понятия «финансовый аудит», «управленческий аудит» и «аудит эффективности»¹.

Думается, что в этом аспекте государственный аудит (контроль) надо рассматривать в узком смысле, исключительно в контексте закрепленных в действующем законодательстве задач Счетной палаты РФ. Поскольку государственный контроль в широком смысле включает в себя все виды контроля, дифференцируемые исходя из содержания общественных отношений, в том числе и финансовый контроль.

Относительно государственных социальных внебюджетных фондов Счетная палата РФ осуществляет государственный финансовый контроль, исполняя закрепленные законодательством функции. Не акцентируя внимание на грубом смешении в Федеральном законе № 41-ФЗ понятий «контроль» и «аудит», можно сказать, что основные функции данного органа сосредоточены на:

- экспертизе проектов бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, а также федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о государственных социальных внебюджетных фондах (абз. 2, 3 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 41-ФЗ);

- представлении заключений палатам Федерального собрания на проекты федеральных законов о внесении изменений в федеральные законы о государственных социальных внебюджетных фондах (абз. 2, 3 ч. 1 ст. 13);

- проведении в определенных случаях определенными методами аудита (контроля) по отдельным разделам (подразделам), целевым статьям и видам расходов бюджетов государственных внебюджетных фондов (абз. 10 ч. 1 ст. 13);

- экспертизе проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств Российской

¹ См., например: *Шохин С.О.* Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. 2013. № 19. С. 32–36.

Федерации, экспертизе проектов федеральных законов, приводящих к изменению доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (абз. 11 ч. 1 ст. 13).

Статья 15 указанного Закона устанавливает, что в отношении органов государственных внебюджетных фондов Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный аудит

Часть 5 ст. 14 Федерального закона № 41-ФЗ дает определение финансового аудита (контроля) через категорию «цель». Под финансовым аудитом (контролем) Счетной палаты РФ законодатель предлагает понимать осуществление в пределах установленной компетенции данного органа документальной проверки соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также иных регулирующих бюджетные правоотношения нормативных правовых актов в целях установления достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов, а также финансовой и иной деятельности объектов аудита (контроля).

Принципиальным видится отсутствие в Законе определения «внешний государственный аудит» и четких критериев, позволяющих отграничивать его от понятия «контроль». Более того, их использование по тексту данного нормативного правового акта можно охарактеризовать как хаотичное и бессистемное.

Подобная «вольность» законодателя может и должна быть исправлена на основании имеющихся научных разработок. Так, Д.Л. Комягин провел исследование соотношения понятий «аудит» и «контроль», выделив основания их разграничения:

1. *Цель.* Цель аудита – оценка состояния проверяемого объекта, выявление рисков, понижающих надежность выполнения функции. Цель контроля – проверка правомерности и целевой направленности расходования бюджетных средств.

2. *Результат.* Результат аудиторской проверки фиксируется в документе, именуемом заключением, не требующем обязательной реализации. Контрольное мероприятие завершается составлением акта, фиксирующего обнаруженные нарушения и содержащего в себе возможность применения обеспечительных или карательных мер.

На основании этого Д.Л. Комягин сформулировал вывод о некоторых различиях финансового контроля и аудита, которые соотносятся между собой как целое и часть, то есть «согласно российскому финансовому законодательству аудит, осуществляемый органами государственного финансового контроля, – один из видов финансового контроля»¹.

Следует присоединиться к позиции ученого, определив аудит в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов как составляющую государственного финансового контроля. Однако действующее законодательство в отдельных случаях стоит на прямо противоположных позициях.

Итак, закрепленный в ст. 18 Закона № 41-ФЗ внешний государственный аудит в отношении органов государственных внебюджетных фондов, то есть предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществляется на основании «СГА 204. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). «Предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации»², который был утвержден Коллегией Счетной палаты РФ протоколом от 5 сентября 2014 г. № 43К (989) (далее – СГА 204).

Как устанавливает СГА 204, предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется путем

¹ Казна и бюджет: кол. моногр. / под общ. ред. Д.Л. Комягина. М.: Наука, 2014. С. 286–288 (автор главы – Д.Л. Комягин).

² Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, что позволяет сделать вывод о включении контроля в содержание аудита.

СГА 204 содержит в себе:

– цели, задачи, предмет и объекты осуществления обозначенного предварительного аудита. В этой части видится интересным положение о возможности рассмотрения в качестве объекта предварительного аудита не только государственных социальных внебюджетных фондов, но и отдельных государственных органов исполнительной власти – Министерства финансов РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства труда и социальной защиты РФ;

– характеристики, правила и процедуры осуществления предварительного аудита;

– описание структуры и основные положения заключения Счетной палаты РФ на проект федерального закона о бюджете государственного внебюджетного фонда на очередной финансовый год и плановый период;

– подробное описание организации предварительного аудита формирования бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, а также отдельных этапов его осуществления.

Принципиально то, что к рассматриваемому стандарту разработан ряд приложений, включающих в себя формы составления подготавливаемых в процессе осуществления предварительного аудита аналитических материалов.

Наличие в качестве самостоятельного приложения перечня нормативных правовых актов, неиспользование которых может исказить результаты аудита, следует отнести к несомненным достоинствам документа, повышающим его практическую эффективность.

Аппарат методов, используемых Счетной палатой РФ, достаточно традиционен – проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг. Посредством использования таких методов Счетная палата РФ проводит контрольные мероприятия на основании утвержденных в установленном

порядке программ, а также утвержденного Коллегией Счетной палаты РФ ее годового плана работы.

В соответствии с Регламентом Счетной палаты Российской Федерации¹ результаты контрольных мероприятий оформляются в акте как в случае обнаружения у объекта нарушений норм действующего законодательства, так и при отсутствии таковых.

В качестве мер реагирования на нарушения, совершаемые объектом контроля, Регламент предусматривает предписание, представление, уведомление о применении мер бюджетного принуждения.

Согласно Регламенту Счетная палата РФ в отдельных случаях выносит представление, подготовка, принятие и направление которого строго регламентированы. Если представление содержит в себе требования о принятии мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации, обязательные для исполнения, то предписание направлено на устранение выявленных нарушений, выполнение представлений Счетной палаты РФ, устранение препятствий проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, обязательных для исполнения.

Уведомление о применении бюджетных мер принуждения является основанием для их применения финансовым органом.

Полученные по итогам контрольных мероприятий результаты аккумулируются в отчеты, которые направляются палатам Федерального Собрания Российской Федерации в срок не позднее 14 календарных дней после окончания мероприятия.

¹ Утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 7 июня 2013 г. № 3ПК (с изм. от 29 мая 2015 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В рамках реализации принципа информационного обмена между органами государственной власти Регламент предусматривает возможность как предоставления, так и получения необходимой информации для проведения мероприятий аудита (контроля), а также обмена информацией, содержащей в себе результаты контрольных мероприятий. Аналогичный информационный обмен возможен и с правоохранительными органами Российской Федерации, и с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации.

Осуществление контроля Счетной палатой РФ регламентируется «Стандартом внешнего государственного аудита (контроля). СГА 101. «Общие правила проведения контрольного мероприятия»¹ (далее СГА 101), разработанным в соответствии с международными стандартами ИНТОСАИ.

Согласно СГА 101 органы государственных внебюджетных фондов признаются объектами контрольного мероприятия, предметом которого определены формирование и использование средств указанных фондов.

Любое контрольное мероприятие состоит из предварительного, основного и заключительного этапов, каждый из которых имеет конкретную цель, достигаемую посредством решения задач, определенных в СГА 101.

Особенностью регламентации данной процедуры следует считать отсутствие конкретики в определении сроков ее проведения в целом и отдельных этапов в частности, что объясняется индивидуализированным подходом к осуществлению каждого контрольного мероприятия, в том числе и к выбору инспекторского состава для его качественного осуществления.

Каждый из этапов контрольного мероприятия в СГА 101 получил не только свое закрепление, но и четкую регламентацию процесса его осуществления.

¹ Утвержден коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 2 апреля 2010 г. № 15К (717) (с изм. от 23 октября 2014 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Предварительный этап заключается в исследовании предмета и объектов контрольного мероприятия, определении его целей и вопросов, методов проведения. Результатом этого этапа является составление и утверждение программы и рабочего плана проведения контрольного мероприятия.

Проведение контрольных действий непосредственно на объектах контрольного мероприятия, сбор и анализ фактических данных и информации, необходимых для формирования доказательств в соответствии с целями и вопросами контрольного мероприятия, содержащимися в программе его проведения, включаются в основной этап, по результатам проведения которого оформляются акты и рабочая документация.

Содержание заключительного этапа контрольного мероприятия состоит в подготовке результатов, выводов и предложений (рекомендаций), которые отражаются в отчете и других итоговых документах.

В целях тщательной регламентации процедуры контрольного мероприятия в СГА 101 внесен ряд приложений, включающих в себя типовые формы всех документов, оформляемых при проведении такого контрольного мероприятия. Данное обстоятельство способствует недопущению нарушений действующего законодательства в области реализации Счетной палатой своих контрольных полномочий.

Обращает внимание на себя и СГА 102 «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий»¹ (далее – СГА 102), который также распространяется на контроль, регламентируя осуществление экспертно-аналитических мероприятий относительно органов государственных внебюджетных фондов.

¹ Утвержден Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 16 июля 2010 г. № 36К (738) (с изм. от 25 июля 2014 г.). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В контексте исследуемой проблематики в качестве предмета экспертно-аналитического мероприятия СГА 102 рассматривает организацию и функционирование финансовой системы Российской Федерации, формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также законодательное регулирование и деятельность в сфере экономики и финансов, влияющие на формирование и исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов, в рамках реализации задач Счетной палаты.

СГА 102 декларирует базовые идеи экспертно-аналитических мероприятий, среди которых:

- объективность;
- системность;
- результативность.

Как и СГА 101, рассматриваемый стандарт не указывает точные сроки осуществления экспертно-аналитического мероприятия, а также должностной состав его исполнителей, обращая внимание на необходимость учета всех обстоятельств при определении срока проведения и профессиональных навыков и опыта инспекторского состава.

Анализ СГА 102 позволяет обнаружить схожесть его со СГА 101 в организации процедуры мероприятия и в сопроводительных материалах, содержащих унифицированные формы документов, используемых при проведении экспертно-аналитического мероприятия.

Рассмотренные стандарты закрепляют порядок осуществления предварительного финансового контроля.

Статья 20 Федерального закона № 41-ФЗ устанавливает, что Счетная палата РФ осуществляет последующий контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов в целях определения соответствия фактических показателей исполнения бюджетов показателям, утвержденным соответствующими законами о бюджете, полноты и своевременности исполнения показателей бюджета, а также в целях установления законности

исполнения бюджетов, достоверности учета и отчетности, эффективности использования средств бюджетов.

Вместе с тем в полномочия Счетной палаты РФ входят проверка отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов и подготовка заключения на них, которые в последующем направляются в Государственную Думу и Совет Федерации, а также в Правительство РФ.

Для регламентации возложенных на Счетную палату РФ полномочий по последующему контролю разработан СГА 205. «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов»¹ (далее – СГА 205).

В качестве ключевых моментов, проверяемых в ходе осуществления данного вида контроля, СГА 205 обозначил следующие:

- соответствие исполнения федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов нормам и положениям Бюджетного кодекса РФ;
- реализация положений и задач, изложенных в посланиях Президента Российской Федерации;
- реализация положений программных документов органов государственной власти, закрепляющих стратегические цели и приоритеты Российской Федерации;
- участие государственных внебюджетных фондов в реализации приоритетных национальных проектов в области здравоохранения и социальной политики, федеральных целевых программ;
- анализ исполнения федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов в части кодов бюджетной классификации доходов, разделов, подразделов, целевых статей, видов расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов государственных внебюджетных фондов;

¹ Утвержден Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 26 ноября 2010 г. № 57К (759). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

- анализ межбюджетных отношений, субъектом которых являются государственные внебюджетные фонды;

- анализ эффективного расходования средств указанных фондов;

- иные аспекты.

В качестве объектов последующего контроля СГА 205 называет Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. При необходимости объектами контроля могут стать исполнительные органы указанных фондов, а также иные получатели бюджетных средств при условии, что они получают, перечисляют или используют такие средства.

СГА 205 устанавливает перечень задач, решение которых в рамках последующего контроля способствует достижению его основной цели, которая формулируется опять же через указанные задачи.

Контроль включает в себя три этапа, хотя поименованы они иначе, чем в СГА 101 и СГА 102:

1-й этап – подготовка и утверждение программ комплекса проверок, распорядительных документов;

2-й этап – проведение комплекса контрольных мероприятий по проверке исполнения федеральных законов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов органами управления указанных фондов и иными участниками бюджетного процесса за отчетный финансовый год и отчетов об их исполнении, позволяющих подготовить заключения Счетной палаты РФ.

Данный этап делится на два:

- дополнительный, включающий систему действий до выхода на проверяемый объект;

- основной, заключающийся непосредственно в осуществлении контрольных мероприятий в государственных внебюджетных фондах;

3-й этап – подготовка проектов заключений Счетной палаты РФ на отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов за

отчетный финансовый год, а также проектов представлений, информационных писем и иных документов на основе проектов заключений Счетной палаты РФ.

Основу заключения, подготавливаемого на 3-м этапе, составляют данные и результаты разного рода проверок, перечисленных в СГА 205.

Еще одним отличием мероприятий предварительного контроля от мероприятий последующего контроля является то, что СГА 205 обозначает сроки проведения контрольных мероприятий с учетом положений Бюджетного кодекса РФ. В соответствии со ст. 149 Бюджетного кодекса РФ срок не должен превышать 3 месяца, поскольку отчет об исполнении бюджета государственных внебюджетных фондов должен быть представлен в Счетную палату РФ не позднее 1 июня года, следующего за отчетным финансовым годом. При этом Счетная палата РФ должна представить заключение по отчету в органы законодательной и представительной власти не позднее 1 сентября года, следующего за отчетным финансовым годом.

Финансово-контрольными полномочиями относительно территориального государственного внебюджетного фонда наделены контрольно-счетные органы субъекта Российской Федерации на основании Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (с изм. от 4 марта 2014 г. № 23-ФЗ)¹.

Например, в отчете о деятельности Контрольно-счетной палаты Забайкальского края за 2013 г.² указано, что данным органом в 2013 г. было проведено 22 контрольных мероприятия в рамках контроля: расходов бюджетов края на здравоохранение; расходов бюджета Территориального

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 903; 2014. № 10, ст. 954.

² См.: Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Забайкальского края в 2012 году. URL: <http://kspzab.ru/reports> (дата обращения: 11.10.2014).

фонда обязательного медицинского страхования; за государственным долгом; государственными гарантиями и межбюджетными отношениями.

Контрольно-счетная палата провела экспертизу четырех законопроектов:

1. «Об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края за 2012 год».

По результатам проведенного мероприятия отмечены недостатки прогнозирования доходной части бюджета ТФОМС, в связи с чем в случаях неисполнения налоговых и неналоговых доходов предложено своевременно вносить изменения в бюджет Фонда. Обращено внимание на занижение подушевых нормативов финансового обеспечения, установление нормативов финансовых затрат ниже федеральных, свидетельствующих о снижении уровня правовых гарантий граждан на бесплатную медицинскую помощь, установленную федеральным законодательством. Предложено проводить работу по минимизации остатков средств на счетах бюджета ТФОМС.

2. «О внесении изменений в Закон Забайкальского края «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов».

По результатам экспертизы внесено предложение о приведении в соответствие с Приказом Министерства финансов РФ от 21 декабря 2012 г. № 171н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»¹ отдельных видов расходов бюджета ТФОМС.

3. «О внесении изменения в статью 3 Закона Забайкальского края «О мерах социальной поддержки в оказании медико-социальной помощи в лекарственном обеспечении отдельным категориям граждан».

По результатам экспертизы разработчику законопроекта – Министерству здравоохранения Забайкальского края направлено

¹ См.: Финансовая газета. 2013. 21 февраля.

предложение о доработке финансово-экономического обоснования в части предоставления обоснованных расчетов размера потребности в лекарственном обеспечении.

Указанные замечания были учтены, а необходимые расчеты предоставлены до принятия закона.

4. «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

По результатам экспертизы Правительству Забайкальского края было предложено принять в 2014 г. нормативный правовой акт, предусмотренный п. 2 ст. 169 и п. 2 ст. 184 Бюджетного кодекса РФ, в целях детальной регламентации процедуры составления проекта бюджета ТФОМС, способствующей упорядочению бюджетного процесса в Забайкальском крае.

В целях совершенствования бюджетного процесса Министерству финансов Забайкальского края при подготовке закона о бюджете Территориального фонда медицинского страхования Забайкальского края было также предложено утвердить перечень и коды целевых статей расходов до составления проекта закона о бюджете ТФОМС. Кроме того, предложено утвердить отдельные коды бюджетной классификации в соответствии с указаниями о порядке применения бюджетной классификации, утвержденной Приказом Министерства финансов России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (с изм. от 21 июля 2015 г. Приказ Минфина России № 114н)¹, что было учтено в дальнейшей работе с законопроектом.

Полномочиями по проверке целевого использования средств бюджета Пенсионного фонда РФ в его территориальных органах и подведомственных ему учреждениях наделена Федеральная служба финансово-бюджетного надзора России.

¹См.: Финансовая газета. 2013. № 32.

Так, территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Саратовской области в соответствии с п. 25 Плана контрольных мероприятий Росфиннадзора на 2014 г. и поручением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 16 января 2014 г. № 01-05-25/243 проведена проверка целевого использования средств бюджета Пенсионного фонда РФ в территориальных органах и подведомственных учреждениях Пенсионного фонда РФ за 2013 г.: государственном учреждении – Отделении Пенсионного фонда РФ по Саратовской области, государственном учреждении – Управлении Пенсионного фонда РФ в Балашовском районе Саратовской области, государственном учреждении – Управлении Пенсионного фонда РФ в Ленинском районе г. Саратова¹.

Выявленные нарушения касались прежде всего неэффективного использования материальных ресурсов и денежных средств, неправомерного расходования материальных ресурсов и денежных средств, а также искажения отчетных данных и неоприходования по счетам бухгалтерского учета материальных ценностей.

По результатам проверки составлено Представление на имя управляющего государственным учреждением – Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Саратовской области о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса.

Материалы проверок были направлены в прокуратуру Саратовской области и Управление ФАС по Саратовской области.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что Счетная палата РФ является ведущим органом, уполномоченным в области контроля деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Контрольную деятельность Счетная палата РФ осуществляет на основании, прежде всего Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона № 44-ФЗ.

¹ См.: Проверка целевого использования средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в территориальных органах и подведомственных учреждениях Пенсионного фонда Российской Федерации за 2013 год. URL: http://r64.rosfinnadzor.ru/work/budjet_contr/ (дата обращения: 05.12.2014).

Процессуальный порядок осуществления мероприятий различных видов контроля и аудита регламентирован отдельными Стандартами.

Следует обратить внимание на заинтересованность государства в совершенствовании контрольной деятельности относительно средств государственной поддержки в рамках бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, повышении ее эффективности. Так, 17 декабря 2014 г. Министерством финансов России был издан приказ № 153н «О порядке перечисления в 2015 году остатков средств со счетов, открытых территориальным органом Федерального казначейства в подразделениях Центрального банка Российской Федерации, на единый счет федерального бюджета и их возврата на указанные счета»¹. Также в качестве цели реализации данного мероприятия можно назвать поддержание ликвидности единого счета федерального бюджета.

Предполагается, что внедрение такой практики позволит увеличить объем свободной ликвидности, будет способствовать покрытию возможных кассовых разрывов, возникающих при исполнении федерального бюджета.

Дополнительные доходы бюджета предположительно составят: в 2015 году – 20,0 млрд руб., в 2016 – 2017 гг. – 40,0 млрд руб. ежегодно.

Итак, финансовый контроль с участием государственных социальных внебюджетных фондов, базируясь на общих положениях, обладает определенной спецификой, обусловленной положением указанных фондов в системе субъектов финансового контроля.

К общим признакам следует отнести цели и задачи финансового контроля, методы его осуществления, а также принципы, лежащие в его основе.

Особенностью можно считать нахождение государственных социальных внебюджетных фондов как в статусе контролирующего субъекта, так и в статусе объекта контроля со стороны иных органов государственной власти. Указанное обстоятельство требует проведения научного

¹ См.: Российская газета. 2014. 30 декабря.

исследования данного института и обуславливает особую формулировку понятия «финансовый контроль с участием государственных социальных внебюджетных фондов».

Более того, надо исключить являющуюся научно-практической проблемой законодательно закреплённую терминологическую путаницу близких, но не идентичных понятий «контроль» и «аудит», в том числе, с помощью формулирования однозначного понятия, вынесенного в тематику данного параграфа настоящего исследования.

В целях разрешения имеющейся проблемы целесообразным видится закрепление указанных понятий в исходном для осуществления государственного финансового контроля нормативном правовом акте – Бюджетном кодексе РФ с последующим внесением соответствующих изменений в подзаконные нормативные правовые акты и специальные документы, принятые на его основании.

Выводы по главе 4.

На основании анализа, проведенного в этой главе, можно представить некоторые выводы.

Особое положение государственных социальных внебюджетных фондов в системе построения социального правового государства обуславливает их особенности при участии в финансовых правоотношениях, а также их отдельных видах.

Под финансовыми правоотношениями в области функционирования государственных внебюджетных фондов предлагается понимать *урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализующими содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных внебюджетных денежных фондов.*

Выявленные особенности финансовых правоотношений в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов,

среди которых: возникновение на основании норм исключительно финансового права, сложный характер, длящийся характер, публично-правовой характер, управленческий характер, имущественный характер, позволили представить исследуемые отношения как урегулированные нормами финансового права, охраняемые принудительной силой государства сложные организационные общественные отношения имущественного характера, возникающие в процессе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, характеризующиеся наличием субъективных прав и юридических обязанностей у его участников, находящихся в отношениях власти-подчинения друг к другу.

Проведенное исследование позволило сформулировать вывод об особом субъектном составе финансовых правоотношений (государство, его территориальные образования; государственные социальные внебюджетные фонды; коллективные субъекты, являющиеся плательщиками страховых взносов; индивидуальные субъекты, в пользу которых уплачиваются взносы, а также индивидуальные предприниматели, занимающие особое положение) с участием социальных государственных внебюджетных фондов и о необходимом легальном закреплении их перечня.

Среди объектов финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов выделяются страховые взносы, которые являются финансовой гарантией их функционирования. Современное состояние правового регулирования таких обязательных платежей явилось результатом развития законодательства на протяжении нескольких десятилетий. Несмотря на это, нельзя считать имеющуюся правовую основу максимально удовлетворяющей потребностям как плательщика, так и государства, поскольку в рамках уплаты страховых взносов не наблюдается высокого уровня финансовой дисциплины.

Помимо страховых взносов объектами следует признавать:

– денежные средства, аккумулированные посредством взимания страховых взносов, а также из иных источников, определенных действующим

законодательством. Однако в качестве объекта правоотношения необходимо рассматривать не сами фонды в материальном смысле, а составляющие их деятельности: добровольные платежи, трансферты из бюджета и т.п.;

– действия обязанных субъектов, например, по уплате обязательных страховых взносов;

– деятельность государственных социальных внебюджетных фондов как некоммерческих организаций.

Достижение соблюдения норм финансового законодательства, регулирующего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, всеми участниками соответствующих отношений есть базовая цель финансового контроля. Участие фондов в отношениях в рамках финансового контроля также не лишено специфики, которая заключается в нахождении фондов как в статусе контролирующего субъекта, так и в статусе объекта контроля (подконтрольного субъекта), что сказывается на теоретическом определении института финансового контроля с участием государственных социальных внебюджетных фондов.

Необходимо законодательное закрепление соотношения понятий «контроль» и «аудит», разграничение которых должно осуществляться на основании их цели и результата. Указанное закрепление должно стать основанием для внесения изменений в нормативные акты, регулирующие процедуру осуществления мероприятий предварительного и последующего контроля (аудита), осуществляемого Счетной палатой РФ.

Глава 5. Финансово-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов

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

Сегодня интерес к финансово-правовому статусу государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации не только не пропадает, но и постоянно возрастает. Данный факт обуславливается их особой ролью в построении социально ориентированного государства, необходимостью устранения негативных тенденций, возникших в результате неопределенности их правового статуса, влекущей проблемы в правоприменительной практике. Финансово-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов – основная категория как финансового права, так и ряда других отраслей, поскольку от содержания его элементов зависит не только эффективность финансовой деятельности фондов, но и реализация социальной политики в Российской Федерации в целом.

В науке до сих пор не сложилось однообразного определения правового статуса субъекта. С.С. Алексеев выделяет в законодательстве нормы права, регламентирующие правосубъектность и отдельно – содержание правосубъектности включая в понятие «правовой статус» только конституционные права и обязанности, определяющие содержание правосубъектности¹. А.В. Мицкевич, говоря о тождественности понятий «содержание правосубъектности» и «правовой статус», подразумевал под последним все права и обязанности лица или организации².

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 142.

² См.: Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М.: Госюриздат, 1962. С. 12.

С.И. Архипов указывает, что «понятие субъекта права создается в результате абстракции как обобщающий образ реальности, как правовой слепок с человека, приложимый в равной мере и к государству, и к коммерческой, некоммерческой организации, и к индивиду»¹.

Под правовым статусом следует понимать «юридически закрепленное положение субъекта в обществе по отношению к государству, государственным органам и другим лицам»².

В целом можно отметить, что правовой статус субъекта – категория комплексная, в которую наряду с правосубъектностью включаются основные права и обязанности субъекта, его законные интересы, юридическая ответственность и т.д.³

Дискуссионным в науке является и вопрос о финансово-правовом статусе того или иного субъекта. Следует отметить, что в законодательстве данное понятие не закреплено. Однако исследованию со стороны ученых оно подвергалось неоднократно⁴.

В целом можно констатировать неоднозначность подходов как к определению понятия «финансово-правовой статус», так и к его элементному содержанию. Разброс научных позиций варьируется от приравнивания финансово-правового статуса к совокупности прав и обязанностей до его обозначения в качестве сложного комплексного института со множеством структурных элементов.

¹ Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб.: Изд-во Р. Асланова Юрид. центр Пресс, 2004. С. 30.

² Кирилина В. Е. Малое предприятие как субъект налогового права: теория, история и практика: моногр. / под ред. Е. Ю. Грачевой. М.: Изд-во РАП, 2008. С. 15.

³ См.: Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 2004. С. 87.

⁴ См., например: Бакаева О.Ю. Финансово-правовой статус как юридическая категория (на примере таможенных органов) // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 187–204; Глушко А.В. Финансово-правовой статус центральных банков зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Доцицина О.В. Финансово-правовой статус автономного учреждения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Заседателев Д.В. Финансово-правовой статус таможенных органов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

Для исследования финансово-правового статуса государственного социального внебюджетного фонда в параграфе 1.1 проведен анализ понятия «фонд», его сущность и роль в экономико-правовой действительности.

В целях выявления особенностей финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов необходимо сначала определить характерные признаки, присущие именно им и отражающие их уникальность¹.

Характерные признаки государственных социальных внебюджетных фондов:

1. Создаются и функционируют в установленном законодательном порядке.
2. Ведущую роль в их регулировании играют нормы публичного права.
3. Являются юридическими лицами публичного права.
4. Носят строго целевой характер.
5. Могут формироваться только за счет денежных средств.

Для исследования финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов представляется целесообразным применить ряд характерных признаков публичных денежных фондов, выделенных и исследованных Д.М. Щекиным.

Так, в качестве отличительного признака именно публичных фондов ученый называет их монопольное положение в области аккумуляции финансовых ресурсов, предназначенных для решения отдельных социально-экономических задач: «Например, работодатель, осуществляя обязательное страхование от несчастного случая на производстве, не вправе выбирать, куда ему платить установленные законом взносы, – он обязан их платить в Фонд социального страхования Российской Федерации»².

¹ Указанные признаки стало возможным выделить в результате проведенного исследования в главах 1–4 настоящего диссертационного исследования.

² Щекин Д.М. Публичные денежные фонды как основополагающая категория финансового права // Научные труды по финансовому праву: современные проблемы предмета, метода

Государственные социальные внебюджетные фонды могут обладать различными статусами: конституционно-правовым, административно-правовым, финансово-правовым и т.д., поскольку реализация конкретного вида статуса приобретает свои особенности в процессе вступления фондов в различные правоотношения.

По мнению С.Е. Забарчука, административно-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов включает 4 основных компонента: целевой; структурно-организационный; компетенционный; ответственность¹.

Ученый, исследуя вопросы административно-правового статуса Пенсионного фонда РФ, выделил общие черты организационно-структурной части правового статуса всех государственных внебюджетных фондов в целом:

«– создание, реорганизация и ликвидация государственных внебюджетных фондов производятся только на основании нормативных правовых актов федерального уровня;

– государственные внебюджетные фонды подконтрольны федеральным органам контроля общей и специальной компетенции, контролирующим использование средств внебюджетных фондов наряду с бюджетными средствами;

– однотипность внутренней структуры фондов проявляется в наличии двух главенствующих органов – правления и исполнительной дирекции фонда, подотчетных соответствующим органам государственной власти;

и системы финансового права: матер. Первой междунар. науч.-теор. конф. «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алматы, 27 октября 2010 г.). Алматы: Налоговый эксперт, 2011. Вып. 1. С. 232.

¹ См.: Забарчук С.Е. Актуальные вопросы административно-правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации // Административное право и процесс. 2006. № 2. С. 30–34.

– постоянное местонахождение центральных отделений фондов – город Москва, а также использование официальных символов Российской Федерации в печатях и названиях фондов»¹.

Как было доказано в параграфе 4.1, государственные социальные внебюджетные фонды являются субъектами финансовых правоотношений. Участие фондов в финансовой деятельности государства опосредуется их финансово-правовым статусом.

Необходимо отметить, что финансово-правовой статус в целом – институт комплексный, аккумулирующий в себе несколько видов: налогово-правовой, бюджетно-правовой, валютно-правовой и пр. В контексте исследуемых фондов научному анализу следует подвергнуть именно комплексный финансово-правовой статус.

Для анализа финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов целесообразно использовать достижения О.Ю. Бакаевой, выделившей следующие его структурные элементы:

- цели и задачи финансовой деятельности соответствующих органов;
- функции органов в процессе осуществления ими финансовой деятельности;
- полномочия (права и обязанности), составляющие основное содержание финансово-правового статуса органов;
- формы и методы финансовой деятельности органов;
- гарантии как элемент финансово-правового статуса этих органов².

Основными задачами государственных социальных внебюджетных фондов как самостоятельных организаций, управляющих государственными финансовыми средствами, О.А. Ногина видит:

- финансовое обеспечение государственных гарантий и прав граждан на получение пенсий, пособий, бесплатной медицинской помощи;

¹ Забарчук С.Е. Указ. соч. С. 32.

² См.: Бакаева О.Ю. Указ. соч. С. 192.

- управление финансовыми средствами и поддержание стабильности финансовой системы государственного социального страхования;
- финансирование государственных целевых программ в социальной сфере и другие¹.

Думается, что комплекс, представленный О.А. Ногиной, можно дополнить указанием базовой цели деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, достижению которой и способствуют обозначенные задачи, заключающейся в эффективной финансовой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, результатом которой является обеспечение социальных потребностей нуждающихся в этом лиц.

А.Г. Белоусова выделяет распределительную, фискальную, регулирующую, воспроизводственную и страховую функции государственных социальных внебюджетных фондов². Ошибочно в определении функционала государственных внебюджетных фондов игнорировать информационную функцию, осуществление которой способствует реализации исследованного в параграфе 3.2 принципа доступности государственных социальных внебюджетных фондов.

Следует отметить, что детальный анализ финансово-правового статуса государственных внебюджетных фондов провела Е.К. Широкова³.

Государственные социальные внебюджетные фонды официально не входят в систему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, которая в настоящее время определяется Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 22 июня 2010 г. Указ Президента № 773)⁴.

¹ См.: *Ногина О.А.* Проблемы правового регулирования управления финансовыми средствами государственных внебюджетных фондов // *Финансовое право.* 2005. № 1. С. 19–21.

² См.: *Белоусова А.Г.* Указ. соч. С. 18.

³ См.: *Широкова Е.К.* Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008.

⁴ См.: СЗ РФ. 2004. № 11. ст. 945; 2010. № 26, ст. 3331.

Итак, финансово-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов будут составлять несколько блоков:

- целевой, включающий в себя цели и задачи государственных внебюджетных фондов;
- функциональный, определяющий возложенные на фонды функции;
- содержательный, состоящий из прав и обязанностей фондов в финансовых правоотношениях;
- гарантийный, включающий в себя, прежде всего, бюджет государственных социальных внебюджетных фондов как основную финансовую гарантию их деятельности;
- санкционный (блок ответственности), раскрывающий сущность и меры ответственности, применяемой к фондам¹.

Анализ законодательства, регулирующего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, позволил выделить следующие общие функции:

1) аккумуляционная. Эта функция включает деятельность государственных социальных внебюджетных фондов по сбору в обязательном порядке денежных средств посредством взимания страховых взносов. При этом размер необходимых государству денежных средств для защиты от социально-экономических последствий определяется им самим в зависимости от социально-экономической ситуации в стране.

2) сберегательная и накопительная. Данные функции позволяют государственным социальным внебюджетным фондам хранить аккумулированные денежные средства и размещать их (инвестировать) по собственному усмотрению в целях увеличения количества денежных средств.

3) обеспечительная. Данная функция обязывает государственные социальные внебюджетные фонды выплачивать в установленных законом

¹ В силу обширной информационной составляющей научного анализа юридической ответственности как элемента финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов данному вопросу будет посвящен параграф 5.5 настоящего диссертационного исследования.

случаях денежные средства гражданам лично или через работодателей, участвующих в системе обязательного государственного страхования. При этом размер рассматриваемого обеспечения определяется нормами закона. Необходимо отметить, что в рамках обязательного государственного страхования государство, преследуя социальные цели, обеспечивает финансирование выплат, не связанных с уплатой страховых взносов, однако имеющих важное общественное или государственное значение.

4) информационно-превентивная. Данная функция реализуется посредством проведения социальными государственными внебюджетными фондами комплекса мероприятий, направленных на снижение страховых рисков, пропаганду добровольного социального страхования, разъяснение основ финансового законодательства и процедуры функционирования этих фондов.

5) контрольная. В настоящее время Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ наделены полномочиями по контролю уплаты страховых взносов, в рамках чего проводят проверки обязанных субъектов.

Можно сформулировать следующее определение: *финансово-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов – это основанная на нормах действующего законодательства опосредуемая целями и задачами совокупность прав и обязанностей государственных социальных внебюджетных фондов, с помощью которых реализуются при условии наличия гарантий присущие им функции, обеспеченные системой применяемой к ним ответственности, а также бюджетных мер принуждения.*

5.2. Особенности финансово-правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации

Исходя из данного ранее определения финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов, установившего необходимость учета законодательных основ, следует представить основные нормативные правовые акты, регулирующие сферу пенсионного обеспечения и страхования в Российской Федерации и деятельность Пенсионного фонда РФ:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 13 июля 2015 г. № 217-ФЗ)¹;
- Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 345-ФЗ)²;
- Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210 -ФЗ)³;
- Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (с изм. от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ)⁴;
- Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. от 15 июля 2015 г. № 213-ФЗ)⁵;
- Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 427-ФЗ)⁶;

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2015. № 29, ч.1, ст.4343.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 14, ст. 1401; 2014. № 45, ст. 6155.

³ См.: СЗ РФ. 1998. № 19, ст. 2071; 2015. № 27, ст. 4001.

⁴ См.: СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4831; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4217.

⁵ См.: СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4832; Российская газета. 2015. 15 июля.

⁶ См.: СЗ РФ. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4920; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6992.

– Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ) ¹;

– Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 345-ФЗ) ².

– Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ) ³;

– Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 173-ФЗ) ⁴;

– Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» ⁵;

– Федеральный закон о бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на текущий год (в настоящее время – Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 385-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с изм. от 20 апреля 2015 г. № 96-ФЗ) ⁶;

– Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) ⁷;

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3028; 2015. № 27, ст. 4001.

² См.: СЗ РФ. 2008. № 18, ст. 1943; 2014. № 45, ст. 6155.

³ См.: СЗ РФ. 2009. № 30, ст. 3738; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4339.

⁴ См.: СЗ РФ. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6965; 2015. № 27, ст. 3964.

⁵ См.: СЗ РФ. 2013. № 52, ч. 1, ст. 6989.

⁶ См.: СЗ РФ. 2014. № 49, ч. 6, ст. 6894; 2015. № 17, ч. 4, ст. 2471.

⁷ См.: Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122–1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» (с изм. от 5 августа 2000 г.) (вместе с Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 5, ст. 180; СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3341.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ Пенсионный фонд РФ является государственным внебюджетным фондом, управляемым органами государственной власти Российской Федерации, основным предназначением которого следует считать реализацию конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту, инвалидности.

Необходимо отметить, что в настоящее время государственное пенсионное страхование определяется как «ведущий элемент системы, по которому выплата пенсий обеспечивается в зависимости от страхового (трудового) стажа, уплаченных взносов в бюджет государственного пенсионного страхования и финансируется как за счет текущих поступлений в Пенсионный фонд, так и за счет средств, полученных от направления части обязательных страховых взносов на накопление и за счет инвестиционного дохода от их размещения»¹, а обязательное пенсионное страхование как «страхование, включающее в себя трудовую пенсию по старости или инвалидности (в составе базовой, страховой и накопительной частей) и трудовую пенсию по случаю потери кормильца (в составе базовой и страховой частей) и финансируемое за счет страховых взносов работодателя»².

Цель деятельности Пенсионного фонда РФ содержится в Положении о Пенсионном фонде РФ и заключается в государственном управлении финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации (ст. 1 Положения).

Думается, что цель подлежит расширению и должна включать в себя еще и управление финансами пенсионного страхования, поскольку Пенсионный фонд РФ является субъектом отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений в рамках Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для

¹ Кирилловых А.А. Развитие пенсионной реформы и проблемы ее правового обеспечения // Социальное и пенсионное право. 2011. № 1. С. 21–26.

² См.: Там же.

финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ)¹.

Задачи, стоящие перед Пенсионным фондом РФ и служащие достижению обозначенной цели, нашли свое закрепление также в указанном Положении.

Задачи Пенсионного фонда РФ следует отнести к элементам его финансово-правового статуса. Так, Е.Ю. Грачева основными задачами Пенсионного фонда Российской Федерации полагает:

- целевой сбор и аккумуляцию средств для выплат пенсий и пособий на детей, а также организацию их финансирования;
- участие на долговременной основе в финансовых федеральной и региональных программах по социальной поддержке населения;
- расширенное воспроизводство средств фонда на основе принципов самофинансирования и т.д.²

Все задачи, закрепленные в Положении, можно разделить на несколько смысловых групп:

- организационные, включающие в себя организацию деятельности Пенсионного фонда РФ, его финансовой деятельности; организацию и ведение персонифицированного учета, государственного банка данных всех категорий плательщиков страховых взносов; международное сотрудничество (следует обратить внимание на то, что характер международного сотрудничества государственных социальных внебюджетных фондов оказывает влияние непосредственно на их бюджеты. Так, в связи с изменением более чем в 2 раза курса обмена швейцарского франка увеличены расходы на международное сотрудничество в 2015 г. на 4 950,5 тыс. руб. Уплата ежегодных членских взносов в Международную ассоциацию пенсионных и социальных фондов (МАПСФ), которая не является

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3028; 2015. № 27, ст. 4001.

² См.: Финансовое право: учебник / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. С. 97.

международной организацией, производится Пенсионным фондом РФ без принятия нормативного правового акта, регламентирующего данный вид расходов¹);

– научно-информационные задачи, заключающиеся в проведении статистической, научно-исследовательской и просветительской работы;

– финансово-фискальные, содержащие задачи по взиманию и аккумуляции страховых взносов, а также по капитализации и привлечению добровольных взносов;

– контрольно-обеспечительные, а именно задачи контроля за своевременным и полным поступлением страховых взносов, за правильным и рациональным их расходованием; организации работы по взысканию сумм государственных пенсий по инвалидности в определенных законом случаях.

Особым элементом правового статуса государственного внебюджетного фонда являются субъективные права и юридические обязанности, которые составляют содержание правового статуса и закреплены в нормах права.

Права – это материально обусловленные, юридически закрепленные и гарантированные возможности индивида обладать и пользоваться конкретными социальными благами².

Обязанности – это социально возможная необходимость определенного поведения личности, установленная государством³.

В отношениях пенсионного страхования страховщиком наряду с негосударственными пенсионными фондами выступает Пенсионный фонд РФ, который вправе на основании ч. 1 ст. 13 Федерального закона от

¹ См.: Федеральный закон от 20 апреля 2015 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» // СЗ РФ. 2015. № 17, ч. 4, ст. 2471.

² См.: *Витрук Н.В.* Правовой статус личности в СССР. М.: Юрид. лит., 1985. С. 9.

³ См.: *Широкова Е.К.* Комментарий к Федеральному закону от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2010.

15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. от 15 июля 2015 г. № 213-ФЗ)¹:

1. В рамках решения организационных задач:
 - представлять интересы застрахованных лиц перед страхователями;
 - осуществлять возврат страховых взносов страхователям в случае, если невозможно установить, за каких застрахованных лиц указанные платежи уплачены;
2. В рамках решения научно-информационных задач:
 - осуществлять обмен информацией с государственными органами, органами местного самоуправления и организациями, ведение документации в целях выполнения функций, возложенных на страховщика в соответствии с законодательством Российской Федерации, на бумажном носителе, в электронной форме.
3. В рамках решения финансово-фискальных задач:
 - осуществлять управление средствами бюджета Пенсионного фонда РФ;
4. В рамках решения контрольно-обеспечительных задач:
 - проводить у страхователей проверки правильности исчисления и уплаты страховых взносов страхователями в Пенсионный фонд РФ, проверки документов, связанных с назначением (перерасчетом) и выплатой обязательного страхового обеспечения, представлением сведений индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц;
 - требовать и получать у плательщиков страховых взносов необходимые документы, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе указанных проверок, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну, определяемую в установленном законодательством Российской Федерации порядке;
 - требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых организаций, а также от физических лиц, которые самостоятельно

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4832; Российская газета. 2015. 15 июля.

уплачивают обязательные платежи, устранения выявленных нарушений законодательства Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании;

– получать у налоговых органов информацию о налогоплательщиках, включая сведения о регистрации в едином государственном реестре юридических лиц и едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, и иные сведения, составляющие налоговую тайну, в целях выполнения функций страховщика в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– предоставлять налоговым органам по их запросам информацию о плательщиках страховых взносов для осуществления деятельности в соответствии с Налоговым кодексом РФ;

– осуществлять контроль за расходованием средств Пенсионного фонда РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации;

На Пенсионный фонд РФ как страховщика в отношениях пенсионного страхования в соответствии с ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ) возложены определенные обязанности, составляющие элемент его финансово-правового статуса. При этом целесообразно использовать алгоритм исследования обязанностей, исходя из задач, решению которых они способствуют:

1. В рамках организационных задач:

– подготавливать обоснование размера тарифов страховых взносов;

– составлять проект бюджета Пенсионного фонда РФ и обеспечивать исполнение указанного бюджета;

– осуществлять регистрацию и снятие с регистрационного учета страхователей;

– вести государственный банк данных по всем категориям страхователей, в том числе физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию,

индивидуальный (персонифицированный) учет сведений о всех категориях застрахованных лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования;

– развивать международные связи в области обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации;

– осуществлять функции оператора персональных данных в целях реализации полномочий, возложенных на страховщика законодательством Российской Федерации.

2. В рамках научно-информационных задач:

– регулярно информировать в установленном порядке страхователей, застрахованных лиц, государственные, общественные организации о своем финансовом состоянии и принимать меры по обеспечению своей финансовой устойчивости;

– бесплатно консультировать застрахованных лиц и страхователей по вопросам обязательного пенсионного страхования и информировать их о нормативных правовых актах об обязательном пенсионном страховании;

– организовывать через свои территориальные органы бесплатные консультации застрахованным лицам по вопросам обязательного пенсионного страхования;

– ежегодно одновременно с информацией о состоянии индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц направлять застрахованным лицам информацию об их праве на добровольное вступление в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии и на получение государственной поддержки формирования пенсионных накоплений в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», в том числе в форме электронного документа.

3. В рамках финансово-фискальных задач:

– назначать (пересчитывать) и своевременно выплачивать трудовые пенсии на основе данных индивидуального (персонифицированного) учета, а также предусмотренные законодательством Российской Федерации другие виды пенсий, социальные пособия на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти, выплаты правопреемникам умершего застрахованного лица средств пенсионных накоплений, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета, единовременные выплаты средств пенсионных накоплений лицам, не приобретшим право на трудовую пенсию по старости в связи с отсутствием необходимого страхового стажа.

4. В рамках контрольно-обеспечительных задач:

– осуществлять контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов в Пенсионный фонд РФ;

– осуществлять контроль за обоснованностью представления документов для назначения (перерасчета) сумм обязательного страхового обеспечения, в том числе на льготных условиях в связи с особыми условиями труда;

– обеспечивать целевое использование средств обязательного пенсионного страхования, а также осуществлять контроль за их использованием;

– осуществлять учет средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию;

– вести учет страховых взносов физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию;

– обеспечивать режим ведения специальной части индивидуального лицевого счета в соответствии с требованиями, установленными федеральным законом;

– обеспечивать своевременный учет в соответствующих разделах специальной части индивидуального лицевого счета поступивших страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, а также дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, взносов работодателя, уплаченных в пользу застрахованного лица, и взносов на софинансирование формирования пенсионных накоплений, поступивших в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», размера назначенной пенсии и выплат за счет средств пенсионных накоплений;

– обеспечивать организацию своевременного учета дохода от инвестирования средств обязательного пенсионного страхования в соответствующих специальных частях индивидуальных лицевых счетов;

– принимать, рассматривать заявления лиц о добровольном вступлении в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию, в том числе в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», и вести их учет.

Следует отметить, что государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам Пенсионного фонда РФ перед застрахованными лицами.

Н.И. Топилина выделяет следующие особенности правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации:

- «– не является автономной частью государственного аппарата;
- является самостоятельным юридическим лицом, действующим не от имени государства, а по его поручению от собственного имени;

– несет самостоятельную ответственность, при этом ответственность государства за действия Фонда ограничена рамками гражданского законодательства как собственника финансово-кредитных учреждений;

– самостоятельно в процессе своей деятельности создает финансовые ресурсы, являющиеся государственной собственностью, для осуществления своих задач, а не наделяется ими в процессе его организации»¹.

Думается, что позиция об ограничении ответственности государства за действия Пенсионного фонда РФ только рамками гражданского законодательства требует дополнительного обоснования, поскольку одним из принципов его функционирования представлен принцип ответственности государства в данной сфере².

Бюджет Пенсионного фонда РФ, который следует рассматривать в качестве гарантии его деятельности, то есть как элемент финансово-правового статуса, на основании ст. 4 Положения о Пенсионном фонде РФ формируется только на федеральном уровне за счет:

– страховых взносов;

– средств федерального бюджета. Следует обратить внимание на то, что в соответствии с Основными направлениями бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов³ одной из ее задач является снижение зависимости бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов от трансфертов из федерального бюджета. Преодоление указанной зависимости предполагается посредством сокращения числа субъектов, имеющих право на уплату страховых взносов по пониженному (льготному) тарифу;

– сумм пеней и иных финансовых санкций;

¹ *Топилина Н.И.* Пенсионный фонд Российской Федерации – государственное учреждение: особенности правового статуса // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сб. науч. тр. (по матер. межвуз. науч.-практ. конф., Саратов, 18 апреля 2008 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой, О.Ю. Бакаевой. Саратов: Изд-во СГАП, 2008. С. 125.

² Авторская позиция обоснована в параграфе 3.1 настоящего диссертационного исследования.

³ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

– доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обязательного пенсионного страхования по нормативу 100% на основании Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 годов» (с изм. от 13 июля 2015 г. № 211-ФЗ)¹;

– добровольных взносов физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц;

– иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации. К ним, например, можно отнести доходы от использования и продажи имущества, находящегося в оперативном управлении Пенсионного фонда РФ по нормативу 100%, либо доходы от оказания платных услуг (работ) по тому же нормативу, а также невыясненные поступления в бюджет, то есть те, происхождение которых выяснить невозможно из-за отсутствия расчетных документов (или неполного предоставления), определения территориальной принадлежности администратора доходов и т.д.

Согласно ст. 6 Положения о Пенсионном фонде РФ расходование средств бюджета Пенсионного фонда РФ осуществляется по следующим направлениям:

– выплата в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации трудовых пенсий и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти, перевод средств в сумме, эквивалентной сумме пенсионных накоплений, учтенной в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, в негосударственный пенсионный фонд, выбранный застрахованным лицом для формирования накопительной части трудовой пенсии;

– доставка пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета Пенсионного фонда РФ. При этом на основании Федерального закона

¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 49, ч. 1, ст. 6893; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4337.

№ 385-ФЗ Фонд вправе осуществлять финансовое обеспечение такой доставки в пределах 1,17% доставляемых сумм без учета НДС;

– финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности страховщика (включая содержание его центральных и территориальных органов). Кризисные явления в мировой и национальной экономике, предопределившие снижение поступлений страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в 2015 г. на 97,4 млрд руб., повлекли снижение расходов Пенсионного фонда РФ на 4% за счет средств, предусмотренных на индексацию расходов на оплату труда, а также переноса части закупок товаров, работ, услуг и капитального ремонта и строительства ряда объектов на 2016 г.;

– иные цели, предусмотренные законодательством Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании.

Бюджет Пенсионного фонда РФ является вторым по величине после федерального бюджета РФ, что порождает необходимость осуществления контроля над эффективностью и целесообразностью формирования и использования бюджетных средств.

Федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг. закрепили дефицитные бюджеты на 2015 г. и профицитные бюджеты на плановый период.

Особенности поступления средств в Пенсионный фонд РФ и их расходования можно обнаружить на основании таблиц 2 и 3, а также на диаграммах 1–3 в приложении 2.

Таблица 2¹

**Поступление средств в Пенсионный фонд РФ
за 2010–2014 гг., млн руб.**

	2010	2011	2012	2013	2014
Поступление средств, всего	4610084	5255643	5890364	6388390	6159065
Налоги, страховые взносы	1929016	2833863	3040391	3480589	3712721
Безвозмездные поступления из федерального бюджета	2648397	2384201	2823346	2851464	2413018

Таблица 3

**Расходование средств Пенсионного фонда РФ
за 2010–2013 гг., млн руб.**

	2010	2011	2012	2013	2014
Расходование средств, всего	4249235	4922109	5451219	6378549	6190128

Анализ данных позволяет говорить об исполнении фондов всегда с превышением доходов над расходами, что свидетельствует о достаточности финансовых ресурсов в государстве на осуществление пенсионной защиты граждан.

Выделены основные нарушения и недостатки в функционировании Пенсионного фонда РФ:

– при получении средств Пенсионным фондом РФ и его отделениями наблюдаются отсутствие надлежащего контроля за правильностью исчисления платежей в Пенсионный фонд РФ, а также реализация

¹ Таблицы 2–7 составлены по данным официального сайта Федеральной службы Государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 03.06.2015).

государственной собственности с получением меньших, чем было возможно, средств;

– при предоставлении средств Пенсионным фондом РФ и его отделениями имеют место неправомерное изменение объемов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, неполное или несвоевременное перечисление средств получателям, финансирование капитальных вложений при отсутствии утвержденной проектно-сметной документации на объекты, выделение и направление средств Пенсионного фонда РФ организациям, учредительными документами которых не предусмотрено осуществление соответствующей деятельности;

– при расходовании средств нередко случаи использования средств на оплату расходов, не предусмотренных сметой доходов и расходов, выплаты пенсий, пособий, компенсаций и других денежных выплат лицам, не имеющим правовых оснований для их получения, использования средств на оплату работ и услуг, не связанных с деятельностью Пенсионного фонда РФ, переплаты, неположенных выплат заработной платы, расходов без оправдательных документов, неостребованности с подотчетного лица задолженности по авансу, недостачи денежных средств;

– при осуществлении государственных закупок наблюдаются закупки товаров, работ, услуг сверх установленной суммы, заключение контрактов без проведения конкурса, без установления обязательных условий, проведение конкурсов с нарушением установленных требований;

– неэффективное использование средств Пенсионным фондом РФ выражается в расходовании средств с высокими затратами или без достижения требуемого результата, в заключении договора без определения его существенных условий, в т.ч. штрафных санкций, в неосвоении бюджетных средств при наличии потребности в их использовании;

– при получении и использовании государственной собственности имеют место ненадлежащее хранение и эксплуатация государственной собственности, недостача имущества, неправомерное списание имущества,

сверхнормативные затраты, отсутствие контроля, нецелевое использование собственности, предоставление имущества в аренду без заключения договора;

– нарушение учета средств и отчетности по ним проявляется в нарушении сроков и порядка отчетности, неверном отражении в смете доходов и расходов, в несоответствии данных бухгалтерского учета первичным документам, в непринятии мер по взысканию дебиторской и погашению кредиторской задолженностей¹.

Представленный анализ позволяет сформулировать вывод о том, что особенность финансово-правового статуса Пенсионного фонда РФ обусловлена целями, возлагаемыми на него, закрепленной для их достижения совокупностью задач, решение которых возможно при наличии сформированного комплекса прав и обязанностей, а также наличием бюджета как гарантии его функционирования.

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

В качестве правовой базы, регулирующей деятельность Фонда социального страхования РФ, как условия определения финансово-правового статуса следует рассмотреть нормативные правовые акты, закрепляющие деятельность в области социального обеспечения и страхования в Российской Федерации и самого Фонда:

¹ См.: Зырянова Т.В., Кот Е.М. Контроль за эффективным и целесообразным использованием государственных средств Пенсионным фондом РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 10. С. 15–19.

- Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 13 июля 2015 г. № 217-ФЗ)¹;
- Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» (с изм. от 5 августа 1995 г. Указ Президента РФ № 819)²;
- Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» (с изм. от 15 мая 2014 г. Постановление Правительства РФ № 435)³;
- Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (с изм. от 1 декабря 2014 г. №406-ФЗ)⁴;
- Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 407-ФЗ)⁵;
- Федеральный закон от 22 декабря 2005 г. № 180-ФЗ «Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2006 году»⁶.
- Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 495-ФЗ)⁷;
- федеральные законы о бюджете Фонда социального страхования РФ на текущий год (например, Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 386-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2015. № 29, ч.1, ст.4343.

² См.: Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1992. № 6, ст. 319; СЗ РФ. 1995. № 32, ст. 3292.

³ См.: Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1994. № 8, ст. 599; СЗ РФ. 2014. № 21, ст. 2692.

⁴ См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3803; 2014. № 49, ч. 6, ст. 6915.

⁵ См.: СЗ РФ. 1999. № 29, ст. 3686; 2014. № 49, ч. 6, ст. 6916.

⁶ См.: СЗ РФ. 2005. № 52, ч. 1, ст. 5593.

⁷ См.: СЗ РФ. 2007. № 1, ч. 1, ст. 18; 2015. № 1, ч. 1, ст. 48.

2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с изм. от 20 апреля 2015 г. № 95-ФЗ) ¹;

Под обязательным социальным страхованием понимают систему экономических отношений, направленных на обеспечение управления социальными рисками общества путем перераспределения средств, собранных на эти цели в обязательном порядке или на добровольных началах и аккумулированных в специализированных автономных страховых фондах².

Представители научной мысли дают наиболее выгодные характеристики социального страхования в России:

«– социальное страхование более надежно и стабильно функционирует по причине масштабности страхового поля и всесторонней поддержки государством;

– общая финансовая нагрузка не столь обременительна, так как обязательный по закону характер обеспечивает регулярный и массовый объем страховых поступлений;

– нормы страховой защиты обеспечивают широкий круг профилактических и реабилитационных услуг»³.

Важно отметить, что представители саратовской школы финансового права обосновывают включение обязательного социального страхования в финансово-правовой институт страхования:

– сущностью правоотношений по обязательному социальному страхованию, заключающейся в урегулированными нормами финансового права образовании, распределении и использовании специализированных денежных фондов;

¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 49, ч.6, ст. 6985; 2015. № 17, ч. 4, ст. 2470.

² См.: *Алехина Е.С.* Система обязательного социального страхования России: процессы становления и проблемы развития // *Финансы и кредит.* 2009. № 4. С. 73.

³ *Коокуева В.В.* Теоретические аспекты системы социального страхования // *Современные исследования социальных проблем.* 2010. № 4.1 (04). С. 386.

– императивным методом регулирования общественных отношений по обязательному социальному страхованию, который является приоритетным методом финансового права;

– субъектным составом рассматриваемых правоотношений – государство является обязательным их участником;

– строго целевым характером обязательных платежей – страховых взносов, уплачиваемых в государственные социальные внебюджетные фонды¹.

Думается, что перечень аргументов, обосновывающих включение обязательного социального страхования в финансово-правовой институт страхования, можно дополнить следующим:

– в рамках обязательного социального страхования реализуются два основных принципа финансового права – приоритета публичных интересов и социальной ориентации финансовой деятельности;

– существование системы обязательного социального страхования предполагает осуществление контрольных мероприятий, урегулированных нормами финансового права.

В качестве цели деятельности Фонда социального страхования РФ следует назвать управление средствами государственного социального страхования.

Для достижения обозначенной цели Положение о Фонде социального страхования РФ определило широкий перечень задач.

Основными общими задачами Фонда социального страхования РФ в соответствии с действующим законодательством являются:

– обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на

¹ См.: Покачалова Е.В. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;

– участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;

– осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость социального страхования;

– разработка совместно с Министерством труда и социальной защиты РФ и Министерством финансов РФ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

– организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;

– сотрудничество с подобными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Следует отметить, что комплекс задач Фонда претерпевает определенную трансформацию, исходя из видов обязательного страхования.

В качестве конкретных ежегодно обозначаемых задач в рамках обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством можно выделить следующие (на примере 2013 г.):

– организация проведения мероприятий в области контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью выплаты страхового обеспечения;

– дальнейшая реализация в ряде регионов Российской Федерации пилотного проекта, предусматривающего переход на прямые выплаты;

– обеспечение выполнения закрепленного показателя проведения экспертизы случаев временной нетрудоспособности в медицинских организациях;

– проведение информационно-разъяснительных мероприятий в медицинских организациях по порядку оформления листов нетрудоспособности в целях недопущения нарушений законодательства.

К задачам Фонда в области страхования профессиональных рисков относят:

– повышение степени обеспечения полноты и своевременности выплат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

– дальнейшее совершенствование тарифной политики по установлению страховых тарифов на основе индивидуального уровня профессионального риска у конкретного работодателя, дающего основания связать такое установление с оценкой имеющихся условий труда и позволяющего повысить экономическое стимулирование работодателей по обеспечению безопасных условий труда.

Анализ Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 407-ФЗ)¹ (далее – Закон № 165-ФЗ) позволил выделить в качестве элемента финансово-правового статуса следующие права Фонда социального страхования РФ:

– взыскивать со страхователей недоимку по страховым взносам, начислять пени и штрафы (п. 4 ч. 1 ст. 11);

– предоставлять страхователям отсрочку уплаты страховых взносов (п. 6 ч. 1 ст. 11);

– назначать и проводить экспертизы в целях проверки наступления страхового случая (п. 1 ч. 1 ст. 11);

– проверять документы по учету страховых взносов (п. 2 ч. 1 ст. 11);

– обращаться с исками о защите своих прав (п. 8 ч. 1 ст. 11);

– иные права, закрепленные действующим законодательством.

¹ См.: СЗ РФ. 1999. № 29, ст. 3686; 2014. № 49, ч. 6, ст. 6916.

Согласно Закону № 165-ФЗ среди обязанностей Фонда социального страхования РФ следует выделить:

- обязанность по обоснованию тарифов страховых взносов (п. 1 ч. 2 ст. 11);
- обязанность по регистрации страхователей (п. 7 ч. 1 ст. 11);
- обязанность по учету средств, поступающих по обязательному социальному страхованию (п. 6 ч. 1 ст. 11);
- консультирование страхователей и застрахованных лиц (п. 10 ч. 1 ст. 11);
- обязанность по своевременной выплате страхового обеспечения (п. 2 ч. 1 ст. 11);
- сбор страховых взносов (п. 2 ч. 1 ст. 11).

Средства Фонда социального страхования РФ включают в себя:

- страховые взносы работодателей (администрации предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности);
- страховые взносы граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование в соответствии с действующим законодательством;
- страховые взносы граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в Фонд;
- доходы от инвестирования части временно свободных средств Фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады;
- добровольные взносы граждан и юридических лиц;
- поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;
- ассигнования из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам,

пострадавшим вследствие Чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, а также в других установленных законом случаях. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов устанавливают, что индексация размеров пособий и социальных выплат, базирующаяся на численности граждан, обладающих правом на получение соответствующих пособий и социальных выплат, является основанием определения объема межбюджетных трансфертов, направляемых Фонду социального страхования РФ в указанный период. Также объем межбюджетных трансфертов зависит от того, что с 2015 г. предполагается учесть передачу бюджетных ассигнований Минтруду России для предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субвенций на финансовое обеспечение выплаты ежемесячных пособий по уходу за ребенком в двойном размере до достижения им возраста трех лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

- прочие поступления, среди которых законодатель выделяет:
- возмещаемые страхователем расходы, не принятые к зачету в счет страховых взносов, и не принятые расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания;
- недоимки по обязательным платежам, суммы штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательством;
- уплаченные в установленном порядке суммы за путевки, приобретенные страхователем за счет средств Фонда;
- средства, возмещаемые Фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям, и другие.

Думается, что закрепленный перечень источников поступления средств Фонда социального страхования РФ является достаточным при условии

исполнения всеми субъектами обязанности по уплате страховых взносов и своевременного осуществления ассигнований из федерального бюджета.

В области доходной части бюджета Фонда социального страхования РФ с 2012 г. наметилась положительная динамика, позволяющая исполнить возложенные на него обязательства. Так, бюджет фонда по линии доходов в 2012 г. был исполнен на 108,8%, чему способствовали следующие факторы:

- увеличение базы для начисления страховых взносов, то есть фактического фонда заработной платы;
- изменение распределения фонда заработной платы относительной групп страхователей, применяющих различные тарифы страховых взносов.

В целом динамику поступления средств в бюджет Фонда социального страхования РФ можно проследить по таблице 4 и на диаграммах 4 и 5 в приложении 2.

Таблица 4

**Поступление средств в Фонд социального страхования РФ
за 2010–2014 гг., млн руб.**

	2010	2011	2012	2013	2014
Поступление средств, всего	463777	558595	630784	603499	599825
Налоги, страховые взносы	316979	390364	426221	474244	508575
Безвозмездные поступления из федерального бюджета	109082	145910	180660	111209	35324

По линии расходов также имеются позитивные изменения, выразившиеся прежде всего в их снижении вследствие изменения поведенческого фактора (падение количества обращений за оформлением и оплатой больничных листов и повышение эффективности экспертизы случаев временной нетрудоспособности).

Изложенные факты позволили в 2012 г. снизить дефицит бюджета Фонда социального страхования РФ и сформировать позитивный опыт, возможный к использованию в дальнейшей работе Фонда.

Следует обратить внимание, что с 2012 г. в ряде регионов России реализуется пилотный проект, сущность которого заключается в кассовом исполнении бюджета Фонда социального страхования РФ и прямом финансировании, назначении и выплате страхового обеспечения на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Результатами данного проекта стали снижение административных барьеров, повышение качества обеспечения пособиями, внедрение электронного взаимодействия между органами власти и заинтересованными субъектами, полная и своевременная выплата пособий вне зависимости от финансового состояния и добросовестности работодателя.

Действующее законодательство выделяет следующие направления расходования средств Фонда социального страхования РФ:

- выплата пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при усыновлении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг;

- оплата дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет; оплата путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации и в санаторно-курортные учреждения в государствах – участниках СНГ, аналогичных которым нет в Российской Федерации, а также на лечебное (диетическое) питание;

- частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим

видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);

- частичная оплата путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан;

- частичное содержание детско-юношеских спортивных школ (оплата расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для учебно-тренировочного процесса);

- оплата проезда к месту лечения и обратно;

- создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях;

- обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда;

- финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда (включая подразделения надзора и контроля за охраной труда) в случаях, установленных законодательством;

- проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;

- осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами Фонда, включая разъяснительную работу среди населения, поощрение внештатных работников Фонда, активно участвующих в реализации мероприятий по социальному страхованию;

- участие в финансировании программ международного сотрудничества по вопросам социального страхования.

Конкретные показатели расходования средств Фонда социального страхования РФ содержатся в таблице 5 и на диаграммах 4 и 6 в приложении 2.

**Расходование средств Фонда социального страхования РФ
за 2010–2014 гг., млн руб.**

	2010	2011	2012	2013	2014
Расходование средств, всего	491199	497569	531226	566225	546185

Планомерная деятельность Фонда социального страхования РФ также ведется по следующим направлениям:

- выполнение государственных функций, среди которых, например, нестраховые выплаты, родовые сертификаты и т.д.;
- предоставление государственных услуг, в основе которых лежат административные регламенты;
- повышение степени информатизации;
- организационно-кадровая работа, в том числе в области противодействия коррупции;
- информационно-разъяснительная работа;
- контрольно-ревизионная работа за деятельностью территориальных органов Фонда социального страхования РФ.

Подобная системная эффективная работа Фонда социального страхования РФ позволит повысить степень социального обеспечения в Российской Федерации, а значит, достигнуть целей, закрепленных в Основном Законе, функционировать Российской Федерации как государству, пропагандирующему и обеспечивающему социальные ценности и социальные права человека.

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

Основными нормативными правовыми актами, регулиющими сферу медицинского обеспечения и страхования в Российской Федерации и деятельность Федерального и территориальных фондов медицинского страхования, являются:

– Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 418-ФЗ)¹;

– Федеральный закон о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на текущий год (сегодня это Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 387-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с изм. от 20 апреля 2015 г. № 94-ФЗ)²;

– Указ Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 729 «Вопросы Федерального фонда обязательного медицинского страхования»³;

– Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» (с изм. от 27 сентября 2014 г. Постановление Правительства РФ № 986)⁴.

В настоящее время в качестве базового документа применяется Концепция развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года, согласно которой установлена необходимость конкретизации государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской

¹ См.: СЗ РФ. 2010. № 49, ст. 6422; 2014. № 49, ч. 6, ст. 6927.

² См.: СЗ РФ. 2014. № 49, ч. 6, ст. 6896; 2015, № 49, ч. 4, ст. 2469.

³ См.: СЗ РФ. 1998. № 27, ст. 3147.

⁴ См.: СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902; 2014. № 40, ч. 3, ст. 5435.

помощи и создание эффективной модели управления финансовыми ресурсами программы государственных гарантий, вследствие чего планируется разработка и принятие закона о государственных гарантиях, создание системы мониторинга реализации программы государственных гарантий на федеральном и региональном уровнях¹.

Следует отметить, что обязательное медицинское страхование занимает особое место в системе обязательного страхования. Одной из причин этого следует считать объем финансирования, которой занимает второе место после пенсионного.

Обязательное медицинское страхование представляет собой «финансовую систему, гарантирующую гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и проведение профилактических мероприятий»².

Необходимо указать, что особой спецификой обладает обязательное медицинское страхование иностранных граждан. Правовое регулирование указанных отношений осуществляется международными договорами. Так, на основании ст. 10 Соглашения государств – участников СНГ о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г.³ трудящиеся-мигранты пользуются социальным страхованием и социальным обеспечением (кроме пенсионного) в соответствии с действующим на территории страны трудовым законодательством, если иное не предусмотрено специальным соглашением. Медицинское обслуживание указанных категорий трудящихся осуществляется за счет работодателя (нанимателя) на одинаковом уровне с ее гражданами.

¹ См.: Концепция развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года. URL: <http://www.zdravo2020.ru/concept> (дата обращения: 01.06.2015).

² *Номоконова З.П.* Государственный механизм регулирования обязательного медицинского страхования в России (на примере территориального фонда ОМС в Забайкальском крае) // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 30–34.

³ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Двусторонние международные договоры устанавливают аналогичные условия. На основании ст. 10 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о временной трудовой деятельности граждан от 29 июня 1999 г.¹ государственное социальное и медицинское страхование работников, возмещение вреда, причиненного увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением работником трудовых обязанностей, осуществляются в соответствии с законодательством государства временной трудовой деятельности, если отдельным межгосударственным соглашением не предусмотрено иное.

Согласно п. 2 ст. 12 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации от 3 ноября 2000 г.² обязательное медицинское страхование работников, а также возмещение вреда, причиненного работнику в результате трудового увечья, профессионального заболевания или иного повреждение здоровья, возникшего при исполнении им своих трудовых обязанностей или в прямой связи с ними, осуществляются работодателем в соответствии с законодательством государства.

Как элемент финансово-правового статуса Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – Устав) установил, что данный Фонд является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением.

Цель деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования законодательно не закреплена. С учетом того, что Устав определяет сферу деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования – реализация политики в области медицинского

¹ См.: Бюллетень международных договоров. 2000. № 5. С. 49–52.

² См.: Бюллетень международных договоров. 2001. № 7. С. 43–48.

страхования как составная часть страхования социального, можно, проведя аналогию, обозначить в качестве цели его деятельности управление финансами медицинского страхования.

В соответствии с Уставом задачами данного Фонда признаются:

1. Организационно-обеспечительная задача, выражающаяся в обеспечении финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создании условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования.

2. Фискальная задача, решение которой происходит посредством аккумулирования финансовых средств бюджета данного Фонда для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

Для выполнения обозначенных задач Фонд наделен функциями, которые можно представить следующими группами:

1) финансово-организационные функции, а именно:

– осуществляет в соответствии с установленным порядком аккумулирование финансовых средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

– выделяет в установленном порядке средства территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе на безвозвратной и возвратной основе, для выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования;

2) финансово-контрольная функция:

– осуществляет совместно с территориальными фондами обязательного медицинского страхования контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;

3) нормотворческие функции:

- разрабатывает и в установленном порядке вносит предложения о размере взносов на обязательное медицинское страхование;

- вносит в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;

- участвует в разработке базовой программы обязательного медицинского страхования граждан;

- ежегодно представляет в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации проекты федеральных законов о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период и сведения о его исполнении за отчетный финансовый год;

4) финансово-информационные функции:

- осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования;

- осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

- осуществляет сбор и анализ информации, в том числе о финансовых средствах системы обязательного медицинского страхования, и представляет соответствующие материалы в Министерство здравоохранения и социального развития РФ;

- осуществляет защиту информации ограниченного доступа.

На основании проведенной классификации функций ФФОМС представляется возможным дифференцировать его права и обязанности в рамках действия Федерального закона № 326-ФЗ:

1) финансово-организационные:

- предоставляет субвенции из бюджета Федерального фонда бюджетам территориальных фондов для финансового обеспечения осуществления

полномочий, переданных в соответствии с действующим законодательством в области обязательного медицинского страхования;

– вправе начислять и взыскивать со страхователей для неработающих граждан недоимку по страховым взносам на обязательное медицинское страхование неработающего населения, пени и штрафы по ним;

2) финансово-контрольные:

– осуществляет контроль за уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, в том числе проводит проверку деятельности территориальных фондов по выполнению функций администратора доходов бюджета Федерального фонда, поступающих от уплаты страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

– осуществляет контроль за соблюдением законодательства об обязательном медицинском страховании и за использованием средств обязательного медицинского страхования, в том числе проводит проверки и ревизии;

– осуществляет контроль за функционированием информационных систем и порядком информационного взаимодействия в сфере обязательного медицинского страхования;

3) нормотворческие:

– издает нормативные правовые акты и методические указания по осуществлению территориальными фондами переданных полномочий;

4) финансово-информационные:

– устанавливает формы отчетности в сфере обязательного медицинского страхования и порядок ее ведения;

– устанавливает порядок осуществления контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию застрахованным лицам;

– согласовывает структуру территориальных фондов, назначение на должность и освобождение от должности руководителей территориальных

фондов, а также нормативы расходов на обеспечение выполнения территориальными фондами своих функций.

Бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования в соответствии с ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 326-ФЗ состоит из:

– страховых взносов на обязательное медицинское страхование. Анализ заключения Комитета Совета Федерации по социальной политике к Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»¹ дает основание предполагать, что снижение экономических показателей и общее ухудшение макроэкономического прогноза предопределили снижение доходов Федерального фонда обязательного медицинского страхования ориентировочно на 23,7 млрд руб. в связи с уменьшением фондов заработной платы. Однако общая доходность Фонда в указанный период не снизится, поскольку обозначенные недопоступления компенсируются за счет возврата остатка субвенций в объеме 11,1 млрд руб., не использованных территориальными фондами обязательного медицинского страхования по состоянию на 1 января 2015 г., которые направляются на увеличение нормированного страхового запаса Фонда;

- недоимок по взносам, налоговым платежам;
- начисленных пени и штрафов;
- средств федерального бюджета, передаваемых в бюджет Федерального фонда в случаях, установленных федеральными законами;
- доходов от размещения временно свободных средств;
- иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

¹ См.: URL: http://social.council.gov.ru/legislation/resolutions_law/54396 (дата обращения: 14.04.2015).

Динамику поступлений в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования можно отследить по таблице 6 и на диаграммах 7 и 9 в приложении 2.

Таблица 6

**Поступление средств в Федеральный фонд
обязательного медицинского страхования за 2010–2014 гг., млн руб.**

	2010	2011	2012	2013	2014
Поступление средств, всего	101844	348437	966542	1101351	1250545
Налоги, страховые взносы	97095	327186	913999	1073301	1218628
Безвозмездные поступления из федерального бюджета	4734	21141	51810	25780	28550

Расходование подобных средств осуществляется по следующим направлениям:

- предоставление субвенций из бюджета Федерального фонда бюджетам территориальных фондов для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении переданных в соответствии с действующим законодательством полномочий;

- исполнение расходных обязательств Российской Федерации, возникающих в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента РФ, и (или) нормативных правовых актов Правительства РФ в сфере охраны здоровья граждан;

- выполнение функций органа управления Федерального фонда.

Конкретные цифры расходования средств отражены в таблице 7 и на диаграммах 8 и 9 в приложении 2.

**Расходование средств Федерального фонда
обязательного медицинского страхования за 2010-2014 гг., млн руб.**

	2010	2011	2012	2013	2014
Расходование средств, всего	109124	310428	932158	1048723	1268658

Необходимо отметить, что правовое положение Федерального фонда обязательного медицинского страхования в соответствии с Федеральным законом № 326-ФЗ определяется не только Уставом, но и федеральным законом «О государственных социальных фондах», который до настоящего времени находится на стадии проекта.

Действие данного проекта закона, который был датирован еще 23 сентября 2010 г., должно распространяться на Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Следует обратить внимание, что предлагаемый закон обладает характеристикой комплексности, поскольку регулирует весь спектр отношений, в которые вступают государственные социальные внебюджетные фонды. При этом закон оперирует понятием «государственный социальный фонд», исключив из наименования слово «внебюджетный», что следует рассматривать в силу анализа текста как техническую ошибку, а не как принципиальную позицию.

В целом законопроект направлен на регулирование организационно-правового статуса фонда, в отдельной части – финансовых основ. Однако отдельные ключевые положения (например, элемент финансово-правового статуса фонда – ответственность) не нашли отражения в представленном проекте, что следует назвать слабой его стороной. Возможно, на это повлияла недостаточная научная разработанность данного института.

На основании изложенного представляется необходимым в рамках самостоятельного параграфа исследовать особенности института юридической ответственности в контексте финансово-правового регулирования государственных социальных внебюджетных фондов.

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

В параграфе 5.1 настоящего исследования было определено, что юридическая ответственность есть составляющая правового статуса субъекта. Представляется, что основная задача – исследование особенностей юридической ответственности в контексте деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Иными словами, научному критическому анализу будет подвергнута ответственность, применяемая к фондам, а не ответственность в сфере бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, субъектный состав которой значительно шире.

Нормативные документы, закрепляющие статус государственных социальных внебюджетных фондов, определяют, что органы управления либо их руководители несут ответственность за исполнение фондами возложенных на них функций¹. При этом правовые документы не конкретизируют, какой именно ответственности они будут подвергаться.

Юридическая ответственность в широком смысле обладает признаком системы, включающей отдельные сходные по основным признакам элементы,

¹ См. ст. 9 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), ст. 21 Постановления Правительства о Фонде социального страхования Российской Федерации, ст. 21 Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

взаимосвязанные между собой. Системный характер юридической ответственности доказан в работах Д.А. Липинского, Р.Р. Хаснутдинова, В.М. Ягудиной¹. Данное обстоятельство затрудняет формулирование унифицированного определения, которое будет учитывать все ее особенности и внутрисистемные связи².

Основные элементы юридической ответственности есть ее виды, существование части которых до сих пор ставится под сомнение научным сообществом. Наряду с общепризнанными выделяют конституционно-правовую, муниципально-правовую, финансово-правовую, налогово-правовую ответственность как подвид последней и т.д. Иначе говоря, при исследовании юридической ответственности используется видовой критерий.

Особенности юридической ответственности в отдельных общественных отношениях изучаются посредством применения их объекта. Как правило, в таких случаях ответственность наделяется характеристикой комплексности³.

В зависимости от того, в какие общественные отношения вступают государственные социальные внебюджетные фонды, какова степень тяжести содеянного, размер ущерба и т.д., государственные социальные внебюджетные фонды могут привлекаться к разным видам юридической ответственности.

¹ См.: *Липинский Д.А.* О некоторых проблемах системы юридической ответственности // *Право и политика.* 2004. № 12. С. 22–30; *Хаснутдинов Р.Р.* Юридическая ответственность как функциональная система // *Вектор науки ТГУ.* 2012. № 1 (19). С. 217–219; *Ягудина В.М.* Система юридической ответственности // *Юридический мир.* 2009. № 10 (154). С. 74–77.

² По мнению П.М. Курдюка, «никакое определение не может содержать в себе все признаки юридической ответственности, поскольку оно будет слишком громоздким, терминологически перегруженным» (*Курдюк П.М.* Развитие научных подходов и концепций о сущности юридической ответственности в контексте трансформации российской правовой системы // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.* 2012. № 3 (22). Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

³ См., например: *Болтанова Е.С.* Юридическая ответственность за земельные правонарушения // *Журнал российского права.* 2014. № 12. С. 88–97; *Гутников О.В.* Юридическая ответственность в корпоративных отношениях // *Вестник гражданского права.* 2014. № 6. С. 51–117; *Гогин А.А.* Проблемы юридической ответственности в сфере страховых отношений // *Юрист.* 2015. № 2. С. 51–117.

Исходя из изложенного можно сделать вывод, что юридическая ответственность государственных социальных внебюджетных фондов представляет собой комплексный правовой институт. В зависимости от реализуемых фондами прав и исполняемых обязанностей, а также от правоотношений, в которые они вступают, возможно привлечение самих государственных социальных внебюджетных фондов к материальной, административной, уголовной и финансово-правовой ответственности (например, к налоговой ответственности как налоговых агентов).

Основная цель юридической ответственности государственных социальных внебюджетных фондов состоит в обеспечении баланса интересов личности, имеющей потребность в социальной защите со стороны государства, и общества со стороны государства как основного гаранта исполнения конституционных установок в целях эффективного функционирования социального государства, достигаемого комплексом инструментов, в том числе законным аккумулярованием и расходованием средств бюджетов фондов. Другими словами, цель «наказать» виновного должна достигаться с учетом глобальности названной цели, поэтому ответственность должна исполнять карательную, праввосстановительную, пресекательную и превентивную функции в комплексе, в том числе и относительно государственных социальных внебюджетных фондов.

С каждым годом повышается научно-практический интерес к проблемам правового регулирования юридической ответственности в целом и отдельных ее видов, в том числе появившихся в последние десятилетия и признаваемых отнюдь не всем научным сообществом. Причиной роста внимания является необходимость повышения уровня правовой дисциплины субъектов правоотношений, желание государства не допустить массового нарушения норм действующего законодательства. Юридическая ответственность в данном аспекте есть один из самых действенных инструментов.

Думается, что признание финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида в теории юридической ответственности до сих пор ставится под сомнение рядом ученых¹, несмотря на имеющиеся фундаментальные правовые исследования в данной области. Многие из специалистов связывают выделение такого вида ответственности, признавая его ошибочным, с наличием отраслевого кодифицированного акта либо единого федерального закона, дающего ложное, по их мнению, основание для обоснования, например, налоговой ответственности, бюджетной ответственности и т.д.²

Отдельные ученые, размышляя на обозначенную тему, приходят к выводу о бесплодности имеющихся научных разработок теории финансово-правовой ответственности³.

Действительно, следует констатировать наличие достаточного количества научных исследований, доказавших или обозначивших самостоятельный характер финансово-правовой ответственности⁴. В данном аспекте заслуживает внимания исследование, проведенное А.З. Арсланбековой⁵.

В настоящее время есть все предпосылки к тому, чтобы говорить о возможности формирования единого подхода к понятию «финансово-

¹ См., например: *Старилов Ю.Н.* Нарушения налогового законодательства и юридическая ответственность. Воронеж: Воронеж, 1995. С. 49–52; *Томилин О.О.* Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в финансовой сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 8.

² См., например: *Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А.* Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 2000. С. 11.

³ См.: *Шевелева Н.А.* К вопросу о «финансовой» и «бюджетной» ответственности // *Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой.* М.; Харьков: Право, 2011. С. 388–399.

⁴ См., например: *Гейхман О.А.* Бюджетно-правовая ответственность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Крохина Ю.А.* Теоретические основы финансово-правовой ответственности // *Журнал российской права.* 2004. № 3. С. 87–95; *Маркелов Ф.В.* Теоретические проблемы ответственности за нарушения бюджетного законодательства (финансово-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; *Мусаткина А.А.* Признаки финансово-правовых санкций // *Финансовое право.* 2004. № 1. С. 25–28; *Саттарова Н.А.* Принуждение в финансовом праве. М.: Юрлитинформ, 2006.

⁵ *Арсланбекова А.З.* Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2008.

правовая ответственность» в среде сторонников ее видовой самостоятельности. Это «правоотношение, возникающее из нарушения установленных законодательством финансовых обязательств, выражающееся в применении к правонарушителю мер финансово-правового характера, влекущих наступление невыгодных имущественных последствий вследствие отрицательной оценки государством его противоправного виновного деяния, наступление которых обеспечивается возможностью государственного принуждения»¹. А.З. Арсланбекова к данному определению добавляет еще «позитивную» составляющую юридической ответственности, присовокупляя к понятию «добровольное соблюдение физическими лицами и организациями правовых требований, основанное на сознательно надлежащем выполнении ими своих финансовых обязанностей перед государством»².

Существует группа ученых, которые утверждают, что «многие спорные вопросы действующего законодательства о финансовой ответственности являются результатом отсутствия единого теоретического и практического подхода к понятию финансово-правовой ответственности, финансовой санкции и финансового правонарушения. Правовое регулирование при отсутствии единой теоретической обоснованности финансово-правовых категорий приводит к отрицательным последствиям и разного рода противоречиям в данной сфере»³. Такое высказывание представляется отчасти спорным и требующим дополнительного обоснования.

Действительно, есть определенная разобщенность научных мнений по вопросу о том, каково место финансово-правовой ответственности в системе юридической ответственности. При этом относительно финансово-правовых санкций наблюдается процесс формирования унифицированной научной позиции, поскольку в науке финансового права сформировалась позиция об

¹ Батыров С.Е. Финансово-правовая ответственность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 20.

² См.: Арсланбекова А.З. Указ. соч. С. 16.

³ Ответственность за нарушение финансового законодательства: науч.-практ. пособие / Р.Ю. Абросимов, О.А. Акопян, Я.В. Буркавцова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014.

особом их характере – материальном, имеющем основной своей целью восстановление (прежде всего имущественное) ранее существовавшего положения субъектов финансовых правоотношений. Следует отметить, что А.З. Арсланбекова указывает еще и на обременения организационного характера в рамках финансово-правовых санкций, учитывая возможность применения Центральным банком Российской Федерации отзыва и приостановки действия лицензии на осуществление банковских операций и сделок¹. М.Б. Разгильдиева, которая провела концептуальное исследование финансово-правового принуждения, настаивает на невозможности обнаружения позитивного аспекта финансово-правовой ответственности².

Не отрицая множественность научных позиций по вопросу содержания и сущности финансово-правовой ответственности, финансово-правовых санкций, финансовых правонарушений, можно утверждать, что ведущие школы финансового права едины во мнении о наличии отраслевой самостоятельности и значимости реализации правоотношений в области финансов и финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Финансово-правовую ответственность государственных социальных внебюджетных фондов как вид ответственности юридической наряду с правами и обязанностями, гарантиями деятельности государственных социальных внебюджетных фондов следует рассматривать как элемент их финансово-правового статуса. Данное положение подтверждается позицией А.А. Мусаткиной о том, что «финансовая ответственность является элементом финансово-правового статуса физических и юридических лиц, на которых распространяет свое воздействие финансовое законодательство»³.

¹ См.: Арсланбекова А.З. Указ. соч. С. 17.

² См.: Разгильдиева М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 18.

³ Мусаткина А.А. Финансовая ответственность как вид юридической ответственности // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 107.

В данном аспекте интересной видится точка зрения относительно «статусной юридической ответственности», то есть ответственности, которая возникает лишь при наличии у отдельного субъекта определенного статуса и при условии надлежащего исполнения таким субъектом возложенных на него обязанностей в рамках его участия в определенных отношениях. Указанной проблематикой занимались в разное время многие ученые¹.

Следовательно, от того, какие цели и задачи будут поставлены перед государственными социальными внебюджетными фондами, какие функции им присущи в рамках реализации наделенных прав и исполнения обязанностей, будет определяться позитивная ответственность фондов, отождествляемая с ответственностью статусной.

В целом юридическая ответственность государственных социальных внебюджетных фондов рассматривается как возможная гарантия защиты интересов государства, общества и отдельной личности от их противоправной деятельности, а также как средство обеспечения реализации принципа законности в процессе деятельности государственных социальных внебюджетных фондов и соблюдения ими финансовой дисциплины.

Необходимо отметить наличие научного исследования проблем правовой природы ответственности за правонарушения в сфере использования средств бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, проведенного О.А. Ногиной². Принципиальной особенностью построения размышлений ученого является их ориентированность прежде всего на средства фондов как предмет посягательства со стороны нарушителей действующего законодательства.

¹ См., например: *Краснов М.А.* Юридическая ответственность – целостное правовое явление // Советское государство и право. 1984. № 3. С. 73–77; *Кучинский В.А.* Личность, свобода, право. М.: Юрид. лит., 1978; *Липинский Д.А.* Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 37–51; *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1987; *Назаров Б.Л.* О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности // Советское государство и право. 1981. № 10. С. 29–38.

² См.: *Ногина О.А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования. М.: Статут, 2012. С. 388.

Основанием применения финансово-правовой ответственности к государственным социальным внебюджетным фондам должно являться финансовое правонарушение. Действующее законодательство позволяет выявить только бюджетные нарушения, видовой перечень которых закреплен в ст. 306.4–306.8 Бюджетного кодекса РФ. Однако указанный перечень нарушений предполагает применение к нарушителю мер бюджетного принуждения, которые принято отличать от понятия ответственности. Так, М.Б. Разгильдиева пишет: «Система бюджетно-правового принуждения в настоящее время не включает такой разновидности, как бюджетно-правовая ответственность..., в системе мер бюджетно-правового принуждения... затруднительно выделить такие меры, применение которых обеспечивало бы функцию юридической ответственности – наказание. Карательное воздействие на нарушителя бюджетно-правовых норм осуществляется мерами административной и уголовной ответственности»¹. При этом ученый утверждает, что финансово-правовая ответственность и принуждение соотносятся как часть и целое².

Одним из факторов, отличающих ответственность от иных мер принуждения (в том числе и в финансовом праве), является ее цель. основополагающая цель ответственности выражается в наложении дополнительных обременений, то есть сверх обязанностей, которые должны были быть исполнены. Следовательно, в рамках финансово-правовой ответственности первоочередным должен являться ее карательный характер без умаления иных функций ответственности.

В 2013 г. часть четвертая Бюджетного кодекса РФ получила новое название, законодатель изъял из нее понятие «ответственность за нарушение бюджетного законодательства», однако ч. 2 ст. 1 указывает, что данный акт закрепляет правовые основы и условия привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

¹ Разгильдиева М.Б. Указ. соч. С. 516.

² См.: Там же. С. 339.

Говоря о принуждении в целом, следует отметить, что представители науки административного права дифференцируют административное принуждение на принуждение, применяемое вне связи с правонарушением (меры, применяемые в силу государственной необходимости, и меры контрольно-предупредительного характера), и административное принуждение, связанное с правонарушением (административно-восстановительные меры, а также меры административного пресечения, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административной ответственности)¹.

Достаточно детальный анализ соотношения мер государственного принуждения в административном и бюджетном праве провели М.А. Лапина и Д.В. Карпухин, пришедшие к выводу о том, что составы правонарушений, закрепленные в Кодексе РФ об административных правонарушениях и Бюджетном кодексе РФ, дублируют друг друга, при этом в последнем нормативном правовом акте содержатся меры принуждения, отсутствующие в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Ученые предлагают провести редакцию норм Кодекса РФ об административных правонарушениях посредством добавления в соответствующие статьи положений, отсылающих к нормам Бюджетного кодекса РФ, то есть не выделять в нем бюджетные нарушения в рамках отдельных статей².

На основании изложенного можно определить, что за бюджетные нарушения применяются бюджетные меры принуждения, к которым относятся:

– бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;

¹ См.: Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие 2-е изд., перераб. и доп., Саратов: Изд-во СГЮА, 2014. С. 7.

² См.: Лапина М. А., Карпухин Д.В. Конструкция составов правонарушений и меры государственного принуждения в административном и бюджетном законодательстве // Административное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 43–54.

- беспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации;
- беспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета;
- приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций);
- передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Бюджетное нарушение определяется как совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, за совершение которого Бюджетным кодексом РФ предусмотрено применение бюджетных мер принуждения. Отдельные ученые отмечают, что необходимо заменить используемое Бюджетным кодексом РФ понятие «бюджетное нарушение» понятием «бюджетное правонарушение»¹ во избежание сложностей в правоприменении. Думается, данное предложение не лишено целесообразности. Однако в понятии, предложенном Бюджетным кодексом РФ, отсутствует один из признаков правонарушения, а именно виновность.

¹ См.: Ответственность за нарушение финансового законодательства: науч.-практ. пособие / Р.Ю. Абросимов, О.А. Акопян, Я.В. Буркавцова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014.

С позиции теории государства и права правонарушение – это противоправное, виновное, наказуемое, общественно опасное деяние вменяемого лица, причиняющее вред интересам государства, общества и граждан. Соответственно, в законодательно закреплённом понятии бюджетного нарушения можно обнаружить признаки правонарушения: деяние, противоправность, наказуемость, при отсутствии виновности. Можно предположить, что основная задача бюджетных мер принуждения в случае бюджетного нарушения – в максимально короткие сроки восстановить потери бюджета, понесённые в случае такого нарушения, поскольку установление виновности необходимо для реализации карательной функции относительно виновного субъекта, в том числе и государственных социальных внебюджетных фондов.

Субъектами бюджетного нарушения согласно ст. 6 и 306.1 Бюджетного кодекса РФ являются органы управления государственных внебюджетных фондов, признаваемые главными распорядителями, распорядителями, получателями бюджетных средств, главным администратором доходов бюджета, главным администратором источников финансирования дефицита бюджета.

Проведённый анализ особенностей финансово-правовой ответственности, бюджетных мер принуждения в контексте исследования финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов позволяет сделать вывод о том, что элементом такого статуса фондов как субъектов социальной защиты будет принуждение. Именно бюджетные меры принуждения применяются за нарушение фондами норм бюджетного законодательства.

Относительно государственных социальных внебюджетных фондов возможно применение налоговой ответственности, поскольку юридические лица могут быть её субъектами, если сами являются налогоплательщиками, налоговыми агентами либо представителями налогоплательщика и налогового агента. При этом на них распространяются общие положения

Налогового кодекса РФ, характерные и для иных налогоплательщиков – юридических лиц, не наделенных властными полномочиями. Можно констатировать отсутствие каких-либо характерных особенностей в процессе привлечения к налоговой ответственности.

В целом, говоря об участии государственных социальных внебюджетных фондов в налоговых правоотношениях, можно отметить, что они имеют ИНН, являются плательщиками налога на доходы физических лиц (как налоговые агенты), земельного налога, налога на имущество, транспортного налога, налога на прибыль организаций (в случае осуществления ими деятельности, приносящей прибыль, например сдача в аренду имущества), не обладая при этом льготами. В соответствии со ст. 333.35 Налогового кодекса РФ государственные социальные внебюджетные фонды освобождены от уплаты государственной пошлины.

В качестве субъектов ответственности органы управления государственных социальных внебюджетных фондов упоминаются лишь в ст. 102 «Налоговая тайна» Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. от 8 июня 2015 г. № 150-ФЗ)¹, которая отсылает к ст. 13.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 13 июля 2015 г. № 35-ФЗ)².

Административную и уголовную ответственность за бюджетные правонарушения следует рассматривать как составляющую административно-правового и уголовно-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов, образующих наряду с финансово-правовым и налогово-правовым их общеправовой статус.

Возможность привлечения соответствующих должностных лиц к административной ответственности полностью закреплена Кодексом РФ об административных правонарушениях: ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств», ст. 15.15 «Невозврат либо несвоевременный возврат

¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824; 2015. № 24, ст. 3377.

² См.: СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2015. № 10, ст. 1405.

бюджетного кредита», ст. 15.15.1 «Неперечисление или несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом», ст. 15.15.2 «Нарушение условий предоставления бюджетного кредита», ст. 15.15.3 «Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов».

Дела о правонарушениях, предусмотренных указанными статьями, рассматриваются Федеральной службой финансово-бюджетного надзора России (далее – Росфиннадзор), ее должностными лицами.

Следует отметить, что Росфиннадзор осуществляет проверки деятельности государственных внебюджетных фондов. Так, в 2013 г. проведена проверка правомерного и эффективного использования Пенсионным фондом РФ средств Фонда национального благосостояния на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за 2012 г.

По результатам проверки были выявлены нарушения срока передачи Пенсионным фондом РФ в государственную управляющую компанию средств пенсионных накоплений, поступивших в рамках расторжения договоров доверительного управления средствами пенсионных накоплений от двух управляющих компаний на сумму 369, 8 млн руб., а также от негосударственного пенсионного фонда на сумму 88, 2 млн руб. в связи с аннулированием лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию. Пенсионным фондом РФ были также допущены нарушения ведения бухгалтерского учета на общую сумму 2053,7 млн руб.

Несмотря на значительные суммы нарушений, Росфиннадзор направил только представление для принятия мер по устранению причин и условий совершения нарушений и недопущению их в будущем¹.

Аналогичные нарушения устанавливает и Счетная палата РФ. «В Государственную Думу РФ был направлен отчет Счетной палаты РФ за

¹ См.: О результатах проверки в Пенсионном фонде Российской Федерации. URL: http://rosfinnadzor.ru/work/control_fin/deyt/4060706/ (дата обращения: 01.05.2015).

2012 год, в котором содержится информация о нарушениях, выявленных в Пенсионном фонде РФ. Согласно представленному документу Счетная палата РФ выявила нарушения на сумму 389,8 млрд рублей при проверке отчета об исполнении бюджета Пенсионного фонда России за 2011 год. В частности, фонд не осуществлял временное размещение дополнительных страховых взносов в разрешенные законодательством активы, из-за чего не были получены доходы от инвестирования. Помимо этого Пенсионный фонд РФ несвоевременно передавал средства пенсионных накоплений в доверительное управление управляющим компаниям и в негосударственные пенсионные фонды по заявлениям застрахованных лиц»¹.

Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит ст. 15.11 «Грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности»², в примечании к которой грубым считается нарушение, выражающееся в занижении сумм начисленных налогов и сборов не менее чем на 10% вследствие искажения данных бухгалтерского учета, а также искажения любой статьи (строки) формы бухгалтерской отчетности не менее чем на 10%.

Состава, закрепляющего нарушение сроков инвестирования средств пенсионных накоплений либо сроков их передачи в управляющую компания, в Кодексе РФ об административных правонарушениях нет. При этом действующим законодательством строго ограничен срок, который дается Пенсионному фонду РФ для осуществления обозначенных действий. В соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 345-ФЗ)³ такой срок равен 3 месяцам.

¹ *Белянинова Ю.В.* Комментарий к Федеральному закону от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2015. № 10, ст. 1405.

³ См.: СЗ РФ. 2008. № 18, ст. 1943; 2014. № 45, ст. 6155.

В целях оптимизации деятельности государственных социальных внебюджетных фондов подобные составы должны найти отражение либо в административном законодательстве, либо в предлагаемом в настоящем исследовании к принятию федеральном законе, посвященном регулированию деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Примечательно, что законодательство отдельных регионов также содержало упоминание об административной ответственности за нецелевое использование средств территориальных внебюджетных фондов. Так, Кодекс города Москвы об административных правонарушениях, утвержденный Законом г. Москвы от 21 ноября 2007 г. (с изм. от 8 июля 2015 г.)¹ содержал указанный состав в главе 12, однако с 2012 г. глава 12 утратила силу.

Схожесть объективной стороны административных правонарушений и объективной стороны уголовных преступлений, совершаемых соответствующими лицами государственных социальных внебюджетных фондов, позволяет выделить основной критерий различия – тяжесть совершенного деяния.

Законодательно закреплена уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.1 и 285.2 Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. от 13 июля 2015 г. № 266-ФЗ)². Следует обратить внимание на то, что финансовое, бюджетное и административное законодательство оперирует понятием «использование», в то время как Уголовный кодекс РФ – «расходование»³.

¹ См.: Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 (с изм. от 8 июля 2015 г.) «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 69; 2015. № 41.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4392.

³ На данное терминологическое расхождение указывает Р.Р. Фазылов в диссертационном исследовании «Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов» (Казань, 2005). К анализу указанных составов в разное время обращались, например: *Арбатская Ю.В., Васильева Н.В., Христюк А.А.* Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологическая и уголовно-правовая характеристика // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 4. С. 104–113; *Саркисянц В.Г.*

Субъектом преступления по ст. 285.1 является должностное лицо получателя бюджетных средств, к которым и относится орган управления государственного внебюджетного фонда, в то время как по ст. 285.2 – должностное лицо, правомочное распоряжаться средствами государственных внебюджетных фондов. В соответствии со ст. 9 Постановления Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» (с изм. от 15 мая 2014 г.) распорядителями средств Фонда являются председатель и главный бухгалтер Фонда, а в региональных и центральных отраслевых отделениях Фонда – управляющий и главный бухгалтер отделения Фонда.

Важная особенность данных составов – своеобразное уголовно-правовое отражение сложившегося состава финансовой системы. Поскольку государственные социальные внебюджетные фонды выделяются в качестве самостоятельного звена, уголовный закон объективно закрепил в двух самостоятельных составах нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных социальных внебюджетных фондов, хотя многие ученые обращают внимание на достаточную схожесть рассматриваемых статей¹.

При этом, думается, наименование данных статей требует определенной редакции. Объективной стороной ст. 285.2 УК РФ является действие по нецелевому расходованию средств государственных социальных

К вопросу о совершенствовании уголовно-правовых норм, направленных на борьбу с нецелевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов // Российский следователь. 2007. № 7 С. 19–20; Соловьев О.Г. Нормативный анализ субъективных признаков нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов // Правовая инициатива. 2015. 3 № 1. С. 11.

¹ Так, А.В. Бриллиантов пишет, что «состав преступления, предусмотренного ст. 285. 2 УК РФ, во многом имеет сходство с составом ст. 285. 1 УК РФ. Отличие заключается в том, что... речь идет о нецелевом расходовании не бюджетных средств, а средств государственных внебюджетных фондов, то есть предметом преступления являются средства государственных внебюджетных фондов. Целевое же предназначение таких средств определяется на уровне законодательства РФ и закрепляется в бюджете соответствующего внебюджетного фонда» (Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный): в 2 т. / под ред. А.В. Бриллиантова. 2-е изд. М.: Проспект, 2015. Т. 2).

внебюджетных фондов, в состав которых, как указывалось ранее, входят и бюджетные средства, передаваемые им из федерального бюджета. Поэтому при квалификации преступлений может возникнуть проблема в связи с тем, какие именно средства были расходованы в нарушение целевого принципа.

Во избежание возможных сложностей ст. 285.1 УК РФ должна иметь название «Нецелевое расходование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». Такая формулировка позволит разграничить предмет деяния, а именно исключительно средства, которые были получены из федерального, регионального и местного бюджетов.

Возможность применения к государственным социальным внебюджетным фондам, а также их органам управления различных видов ответственности позволяет сформулировать следующее определение. В широком смысле *юридическая ответственность государственных социальных внебюджетных фондов есть комплексный правовой институт, представляющий собой систему разнородных мер государственного принуждения, применяемых в предусмотренной нормами разной правоотраслевой принадлежности процессуальной форме в целях создания условий, вынуждающих государственный социальный внебюджетный фонд, органы его управления и должностных лиц претерпевать негативные последствия материального, организационного, личного характера как следствие совершенного ими нарушения норм действующего законодательства.*

В узком смысле юридическая ответственность будет определяться посредством применения субъектного критерия.

Проведенный анализ позволяет сделать 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.

Итак, можно констатировать, что относительно государственных внебюджетных фондов (органов их управления, должностных лиц) применяются различные виды юридической ответственности. Составляющим элементом их финансово-правового статуса является финансово-правовая ответственность, а именно ее подвид – налоговая ответственность, а также бюджетное принуждение.

При этом следует понимать, что составляющей финансово-правового статуса самих фондов абстрагированно от органов управления фондов и их должностных лиц будет именно бюджетное принуждение, поскольку его воздействие направлено исключительно на фонд как материально-организационный институт. В то же время налоговая, административная и уголовная ответственность применяется в отношении органов управления фондов и их должностных лиц.

Выводы по главе 5. Представленный анализ правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов позволяет сделать ряд теоретически обоснованных выводов, имеющих важное практическое значение.

Финансово-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов, состоящий из целевого, функционального, содержательного, гарантийного и санкционного блоков, представляет собой основанную на нормах действующего законодательства опосредуемую целями и задачами совокупность прав и обязанностей государственных социальных внебюджетных фондов, посредством которых реализуются при условии наличия гарантий присущие им функции, обеспеченные системой применяемой к ним ответственности, а также бюджетных мер принуждения.

Задачи, решаемые государственными социальными внебюджетными фондами, следует разделить на несколько смысловых групп:

– организационные, включающие в себя организацию деятельности Пенсионного фонда РФ, его финансовой деятельности; организацию и

ведение персонифицированного учета, государственного банка данных всех категорий плательщиков страховых взносов; международное сотрудничество;

– научно-информационные задачи, заключающиеся в проведении статистической, научно-исследовательской и просветительской работы;

– финансово-фискальные, содержащие задачи по взиманию и аккумуляции страховых взносов, а также по капитализации и привлечению добровольных взносов;

– контрольно-обеспечительные, а именно задачи контроля за своевременным и полным поступлением страховых взносов, за правильным и рациональным их расходованием; организации работы по взысканию сумм государственных пенсий по инвалидности в определенных законом случаях.

Отсутствие федеральных законов «О Пенсионном фонде Российской Федерации», «О Фонде социального страхования Российской Федерации», «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» препятствует успешному функционированию системы обязательного социального страхования

Действительно, принятие подобных нормативных правовых актов позволит точно определить статус государственных социальных внебюджетных фондов, уточнить круг их прав и обязанностей, вытекающих из социально значимых задач, стоящих перед ними, и даст возможность достойно реализовать политику государства, ориентированную на построение демократического общества.

Дальнейшей научной модернизации требует и институт юридической ответственности государственных социальных внебюджетных фондов. Рассмотрение бюджетных мер принуждения в качестве элемента финансово-правового статуса следует признать особенностью, выходящей за рамки общепринятого теоретико-правового подхода к элементному составу статуса вообще, при этом не посягающей на устоявшиеся правила.

При этом возможно применение к государственным социальным внебюджетным фондам налоговой, административной, уголовной

ответственности, которую, однако, нельзя рассматривать как элемент финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов.

В заключение следует указать на необходимость реформирования системы функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, основанного на самостоятельном нормативном правовом акте, содержащем в себе закрепление всех элементов финансово-правового статуса фондов. Особенностью такого документа должна стать его концептуальность по вопросу преодоления существующих трудностей и проблем в процессе деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

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

Анализ сложившейся ситуации в системе пенсионного, медицинского и социального страхования и обеспечения позволяет констатировать наличие ряда проблем, базирующихся на правовой, экономической, политической платформах, ведущих к подрыву существования Российской Федерации как социального государства. Принципиально важно выявить существующие проблемы и представить возможные направления их разрешения.

Изучение существующих проблем порождено необходимостью совершенствования системы функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в силу постоянной трансформации экономических основ. Главными предпосылками реформирования законодательства следует назвать «изменение системы распределения материальных благ и услуг и формирование новых отношений между членами общества»¹.

При этом в силу специфики исследования обнаружению и изучению подвергнутся проблемы правового регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в контексте сложившейся экономической и политической ситуации.

Вполне обосновано мнение Т.В. Муравлевой о том, что «главными задачами государства в области пенсионного обеспечения является создание условий для формирования гражданами соответствующих пенсионных накоплений и повышения меры своей ответственности перед пенсионерами..., оно должно гарантировать каждому гражданину достойный

¹ Савинов А.Н. Организация работы органов социальной защиты: учеб. пособие. М.: Академия, 2010. С. 5.

минимальный уровень пенсионного обеспечения от уровня его доходов, создать условия для формирования населением достаточных пенсионных накоплений как с помощью механизма обязательных платежей, так и путем развития самообеспечения граждан»¹. При этом очевидно, что решение обозначенных задач дается государству с большим трудом, поскольку нередко расходуются средства сверх запланированного объема. И даже при таких действиях конечная цель – социальное обеспечение в широком смысле – не всегда достигается и вынуждает прибегать к политико-организационным механизмам.

Одну из основных проблем в рассматриваемой сфере выделил А.В. Сигарев: «Проблема реализации конституционного положения о социальном государстве видится даже не в том, что на протяжении почти двух десятилетий государство сокращало социальные функции и социальные гарантии, а в формировании особого кулуарного стиля принятия таких решений, без обсуждения, без объективного обоснования, на основе закулисных политических договоренностей»².

Следует отметить, что не без основания представители экономической науки обратили внимание не только на имеющиеся проблемы в рассматриваемой сфере, но и на причины возникновения таких проблем, среди которых:

«1. Несоблюдение принципов эквивалентности страховых взносов страховым выплатам и ответственности работников за свое материальное положение при наступлении страхового случая, порождающее незаинтересованность в осуществлении обязательного социального

¹ Муравлева Т.В. Проблемы пенсионной реформы в России // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сб. науч. тр. по матер. межвуз. науч.-практ. конф. (Саратов, 18 апреля 2008 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой, О.Ю. Бакаевой. Саратов: Изд-во СГАП, 2008. С. 67–68.

² Сигарев А.В. Социальное государство как конституционно-правовая проблема // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

страхования его участников и, как следствие, недостаточную собираемость страховых платежей.

2. Невыполнение органами государственной власти своих обязательств по передаче финансовых ресурсов внебюджетным социальным фондам, приводящее к несоответствию размеров социальных выплат размерам доходов застрахованных граждан, которые они должны компенсировать при наступлении страхового события.

3. Закрепление в законодательной базе, регламентирующей деятельность внебюджетных социальных фондов, положений, противоречащих друг другу, в результате чего ряд прав и полномочий внебюджетных социальных фондов носит декларативный характер»¹.

Ряд ученых называют следующие факторы, препятствующие динамичному развитию страховых отношений, в том числе и в области обязательного пенсионного, медицинского и социального страхования:

- низкие доходы граждан;
- отсутствие свободных оборотных средств у большинства коммерческих предприятий;
- неразвитость активной страховой политики государства как инструмента расширения инвестиций из страховой отрасли экономики, с одной стороны, и социальной гарантированной защиты населения за счет консолидированных страховых фондов, облегчающих бремя бюджетных и внебюджетных ресурсов, – с другой;
- слабость законодательной базы в стимулировании страхового дела как для страховщиков, так и для страхователей, особенно в сфере налогообложения, формирования конкурентной среды, размещения страховых резервов;
- неразвитость традиций страховой культуры населения;

¹ Белоусова А.Г. Финансовый механизм формирования и использования внебюджетных социальных фондов: дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 2003. С. 23–24.

– финансово-экономическая нестабильность с высоким уровнем инфляции;

– слабая концентрация страхового капитала и страховых организаций при невысокой надежности и финансовой устойчивости страховой системы, испытывающей большие трудности с размещением страховых резервов, и другие¹.

Рассматривая функционирование Пенсионного фонда РФ как постоянно развивающегося и подвижного к социально-экономическим изменениям органа, отвечающего за реализацию прав граждан на пенсионное обеспечение в рамках модернизации действующего законодательства и административной реформы в целом, можно выделить следующие проблемы:

– задвоенность отдельных функций, исполняемых на всех уровнях Российской Федерации;

– отсутствие унифицированной методологии в осуществлении фондом своих непосредственных функций;

– необходимость единообразия в политике и основных направлениях деятельности фонда. Можно констатировать, что ни в науке, ни в практике нет определенного подхода к терминологическому аппарату и основным приоритетом функционирования Пенсионного фонда РФ.

Ученые отмечают такие институциональные недостатки в современной системе социального страхования:

«1. Низкий уровень страховой защиты, не обеспечивающий достойную жизнь в старости, в случае болезни, инвалидности и утраты кормильца. Значительная часть пенсионеров, инвалидов, лиц, утративших кормильца, получают пенсии и пособия, которые ниже прожиточного минимума. Особенно обострена эта проблема в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

¹ См.: Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацуляка. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 388–389.

2. Преобладание перераспределительных подходов и механизмов в ущерб страховым, когда до 30–40% финансовых средств используется для целей социальной помощи в пользу лиц, не имеющих прав на страховые выплаты, что в два, а то и в три раза превышает аналогичные пропорции в развитых странах»¹.

К фактическим проблемам в области здравоохранения в настоящее время относят:

- фактическое бездействие страховых принципов, их декларативный характер, несбалансированность с финансовыми ресурсами;
- отсутствие зависимости между размером платежей и объемом и качеством услуг, предоставляемых населению, а также необеспеченность прав застрахованных;
- неэффективность использования средств здравоохранения².

Одним из способов решения проблем в области социального обеспечения С. Нагиев видит установление системы государственных минимальных социальных стандартов. «Существование системы государственных минимальных стандартов – важнейшее направление улучшения управления социальными процессами, преодоления кризиса социальной сферы и осуществления социальных реформ. С помощью стандартов создается механизм, позволяющий перейти в основном к подушевому финансированию расходов на социальные нужды, что обеспечивает значительное повышение эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств»³.

¹ Коокуева В.В. Теоретические аспекты системы социального страхования // Современные исследования социальных проблем. 2010. № 4.1 (04). С. 386.

² См.: Казина О.Н. Проблемы реализации финансово-правовой политики в области организации обязательного медицинского страхования // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сб. науч. тр. по матер. межвуз. науч.-практ. конф. (Саратов, 18 апреля 2008 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой, О.Ю. Бакаевой. Саратов: Изд-во СГАП, 2008. С. 35.

³ Нагиев С. К вопросу о гарантиях финансовой системы обязательного социального страхования // Социальное и пенсионное право. 2009. № 3. С. 2–3.

На основании приведенной научной позиции можно предположить важность и значимость правового закрепления указанных стандартов в действующем законодательстве.

В качестве одной из основных проблем современного правового регулирования в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов следует обозначить низкую результативность, выражающуюся в правовом допущении взыскания в рамках законодательно закрепленной процедуры недоимки по страховым взносам без учета ее размера. Данная ситуация на практике приводит к тому, что затраты государства на взыскание такой недоимки в разы выше, чем истребуемая сумма.

При этом учеными и практикующими юристами предлагались пути решения обозначенной проблемы¹.

В качестве базового вывода о возможном пути решения имеющихся проблем правового регулирования можно предложить следующее. В целом в Российской Федерации имеется достаточно большое количество правовых документов, в той или иной степени регламентирующих отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов, подвергающихся перманентным изменениям, дополнениям и редакциям, которые не являются системными и концептуальными. Обнаруженные в таких документах юридические коллизии стали разрешаться путем формирования правоприменительной и судебной практики, еще более усугубляя ситуацию «запутанности» правоприменителя.

Целесообразным в сложившейся ситуации можно назвать принятие единого федерального закона, регламентирующего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов с учетом управленческой, социальной и финансовой природы их функционирования

¹ См., например: *Сивакова И.В., Соколов И.Н.* Взыскание страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации: необходимость совершенствования правового регулирования // *Социальное и пенсионное право.* 2013. № 4. С. 32–36.

посредством не банальной аккумуляции имеющихся правовых норм, а на основе их системного анализа и трансформации. Необходимо отметить, что зарубежное законодательство также не отличается систематизированностью либо кодифицированностью норм, регулирующих деятельность фондов, а идет по пути изменения, дополнения и редактирования уже имеющихся нормативных правовых актов.

Актуальность принятия подобного закона возрастает еще и потому, что имеющийся массив законодательства принимался в разные временные периоды, характеризующиеся различной экономической ситуацией и степенью отношения государства к возложенной на него обязанности по социальной защите населения.

Следует понимать, что закон будет представлять собой не банальную консолидацию уже имеющихся правовых положений, а станет принципиально новой системой регулирования общественных отношений в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов.

Предлагаемый к принятию закон должен базироваться на доктринальных положениях развития Российской Федерации как социального государства (которые также необходимо разработать), закрепляя следующие определяющие положения:

- 1) государство в системе социального обеспечения и страхования занимает авангардные позиции;
- 2) адресная материальная помощь отдельным гражданам заменяется системой комплексных мероприятий, проводимых социальными государственными внебюджетными фондами в рамках социального обеспечения;
- 3) создаются условия для увеличения степени участия частных хозяйствующих субъектов в системе социального обеспечения путем формирования комплекса стимулов к осуществлению последними действий по защите малообеспеченных граждан, созданию рабочих мест и т.д.

4) закрепляются в обязательном порядке принципиальные установки функционирования государственных социальных внебюджетных фондов.

Действительно, принятие закона целесообразно лишь в случае наличия определенной государственной доктрины, функции которой вполне может выполнять предложенная финансово-правовая политика в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов как самостоятельный документ, так и концепция в рамках стратегии развития Российской Федерации как социального государства.

В качестве решения названных проблем можно предложить целый комплекс мероприятий, осуществление которых позволит оптимизировать деятельность государственных социальных внебюджетных фондов:

1) упоминавшееся ранее всеобъемлющее нормативное обеспечение (соответствующий федеральный закон), закрепляющее процедуру взаимодействия как самих государственных внебюджетных фондов между собой, так и этих фондов с гражданами и организациями;

2) выработка адекватной и обоснованной идеологии, содержащей в себе цели, задачи и функциональные обязанности каждого из государственных социальных внебюджетных фондов во избежание дублирования определяющих функций этих фондов;

3) аккумулярование современных технических средств и программных комплексов, позволяющих усовершенствовать систему функционирования рассматриваемых фондов, а также создать необходимую интегрированную информационную базу для организации социального обслуживания граждан Российской Федерации.

В настоящее время активно обсуждается возможность принятия с 1 января 2016 г. Бюджетного кодекса РФ в новой редакции¹, положения которого найдут применение начиная с бюджетов на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.

Обращает внимание тот факт, что потребность в принятии Бюджетного кодекса РФ в новой редакции детерминирована постоянными изменениями, вносимыми в действующий нормативный правовой акт. По данным Министерства финансов РФ, ежегодно изменялось порядка 26% Бюджетного кодекса РФ.

Принципиальные изменения, содержащиеся в новой редакции Бюджетного кодекса РФ, заключаются в следующем:

- новая структура правовых норм, содержащихся в Бюджетном кодексе РФ;
- расширение предмета регулирования Бюджетного кодекса РФ;
- развитие и модернизация принципа прозрачности;
- прогнозирование поступлений дохода бюджета;
- оптимизация методологии расходов бюджета;
- совершенствование системы межбюджетных отношений;
- новая модель распределения нормативов от уплаты штрафов в бюджеты;
- минимизация излишней детализации бюджетных полномочий;
- введение новой главы, в которой разработана система бюджетных платежей, и т.д.

Несмотря на то, что проект новой редакции Бюджетного кодекса РФ по-новому определяет бюджетную систему, изменения не коснулись наличия в ней бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов, однако это необходимо в целях оптимизации их деятельности.

¹ См.: Бюджетный кодекс: методология, практика, новая редакция. URL: <http://budcodex.ru> (дата обращения: 15.07.2015).

Надо отметить, что в Российской Федерации (одной из немногих стран) отдельными коллективами ученых разрабатывался проект Пенсионного кодекса Российской Федерации¹.

Например, анализ проекта 2008 г. обнаруживает детальную регламентацию общественных отношений в сфере пенсионного обеспечения. Основным преимуществом предлагаемого в тот период Пенсионного кодекса РФ следует считать его системный характер, позволяющий правоприменителю обнаруживать искомую правовую информацию в едином документе, аккумулирующем в себе нормы общего характера, нормы-принципы, нормы, закрепляющие отдельные виды пенсий, финансовое обеспечение пенсионной системы, порядок уплаты страховых взносов и т.д.

Концептуальным недостатком рассмотренного проекта можно считать сферу их регулирования – пенсионные отношения. Данное обстоятельство дает основание для исследования, познания каждой из сфер социального обеспечения в широком смысле абстрагированно, вне сложившихся системных связей, что, в свою очередь, повлечет ошибки правотворческого, правоприменительного характера.

Также предпринималась попытка научного обоснования важности принятия самостоятельного федерального закона о финансовых основах бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов Российской Федерации².

В качестве базового авторского предложения можно назвать необходимость принятия самостоятельного нормативного правового документа в форме федерального закона, закрепляющего основы функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Логично, что принятие подобного акта повлечет за собой отмену уже

¹ См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г., Севостьянова В.Б.* Пенсионный кодекс Российской Федерации: проект. М.: Р. Валент, 2008; *Пенсионный кодекс Российской Федерации: проект / авт. кол. М.: Проспект, 2009.*

² См.: *Журавлева С.В.* Правовые основы функционирования бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

действующих нормативных документов во избежание дублирования отдельных положений и преодоления правовых коллизий. Следует отметить, что научное сообщество поднимало вопрос о принятии подобного закона. Так, И.Г. Абхазава еще в 2005 г. писала, что в целях достижения единообразия определения сущности понятия государственного внебюджетного фонда, а также закрепления правового статуса внебюджетных фондов необходимо принять законодательный акт общедоказательного значения, который будет регламентировать способы образования и функционирования в Российской Федерации государственных внебюджетных фондов: «В законе должны найти отражение условия, порядок и форма образования государственных внебюджетных фондов, их место в бюджетной системе Российской Федерации, полномочия и обязательства фондов, система управления фондами и их взаимоотношений с федеральными органами исполнительной и законодательной власти, общие принципы учета застрахованных и сбора обязательных платежей, порядок расходования средств фондов, меры юридической ответственности за нарушение законодательства о социальном страховании и порядок их применения и т.д.»¹.

Однако ученый предложила принять еще один закон, предметом регулирования которого будет являться Пенсионный фонд РФ, что представляется с точки зрения правоприменения неверным либо излишним. Принятие подобного закона при наличии базового нормативного правового акта, посвященного государственным социальным внебюджетным фондам, породит ситуацию сдвоенности правового регулирования, при этом неизбежно нормы законов будут дублировать друг друга.

Более того, выдвинутое еще в 2005 г. предложение не нашло должного отклика со стороны законодателя, что подтверждает необходимость

¹ *Абхазава И.Г.* Финансово-правовое регулирование деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации: пути совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2005. С. 14.

проведения дополнительных концептуальных исследования заявленной проблематики в целях упрочнения научной базы возможных законодательных реформ.

Основными причинами, обуславливающими принятие предлагаемого закона, являются:

– необходимость систематизации ранее принятых правовых норм, регулирующих деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, при условии устранения имеющихся юридических коллизий, а также пробелов в праве;

– формирование новых правил функционирования фондов с учетом проводимой государством финансово-правовой политики и стратегии построения социального государства, нашедших свое отражение в определенном балансе частных и публичных интересов;

– закрепление финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов с определением его структуры.

Заявленные причины можно обозначить в предлагаемом к принятию законе в качестве его основных целей.

Еще одной особенностью предлагаемого федерального закона «О государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации» будет его межотраслевой характер, поскольку он станет источником правового регулирования как финансовых, так и социально-страховых отношений.

Принципиально важно закрепить в модельном нормативном правовом акте концептуальные идеи функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, которые сформировались исходя из базовых принципиальных установок и основ финансово-правовой политики в рассматриваемой сфере.

Вывод по главе 6 отражен в модельном нормативном правовом акте в приложении 1 к настоящему диссертационному исследованию.

Заключение

Проведенное исследование на тему «Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов» позволяет сформулировать следующие выводы:

1. До настоящего времени понятие «государственный социальный внебюджетный фонд» не получило законодательного закрепления, что является препятствием как для точного уяснения его содержания и сущности, так и для процесса правоприменения.

На основании осуществленного анализа можно констатировать, что понятие «государственный социальный внебюджетный фонд» объединяет в себе материальное и организационное содержание. Представляется, что данный вывод должен получить нормативное закрепление во избежание ошибочного понимания и использования данного понятия, в том числе в финансовом законодательстве.

Более того, указанное понятие должно соответствовать действующему гражданскому законодательству, положения которого дают основание определить рассматриваемые фонды как некоммерческие организации.

2. Понятие «социальное государство» – одно из ключевых в Конституции Российской Федерации, подвергаемое достаточно широкому толкованию с современных научно-практических позиций. Ведущее место в системе органов власти и обладающих властными полномочиями организаций, наделенных материальными и процессуальными правами по осуществлению мероприятий в рамках реализации конституционных положений в указанной сфере, должны занимать государственные

социальные внебюджетные фонды как стабилизаторы и пропагандисты социальной политики. При этом финансово-правовое регулирование их деятельности в качестве основной цели обязано определять именно авангардную позицию фондов, заключающуюся как в управлении социальной политикой государства, так и в осуществлении деятельности по созданию для нее финансовых основ.

3. Конституция Российской Федерации содержит ряд значимых, взаимообусловленных и взаимосвязанных положений, гарантирующих каждому социальное обеспечение и защиту, концептуальное обоснование которых до сих пор не нашло закрепление в действующем отраслевом законодательстве. Принимая за аксиому положение о ведущей роли государственных социальных внебюджетных фондов в указанных отношениях, отмечается недостаточность конституционно-правового регулирования финансовых основ их функционирования в указанной сфере.

Представляется, что закрепленные в Основном Законе государства ориентиры деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, базовые концентрированные идеи их финансово-правового регулирования должны получить дальнейшее развитие в отраслевом законодательстве, преследующем аналогичные цели.

4. Выявленные в историческом контексте особенности законодательного регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в совокупности с особенностями временных периодов экономического и политического характера, состояния государственности в России определили научную значимость выделения этапов становления правовых основ. Их анализ позволил обнаружить позитивную тенденцию от этапа к этапу, характеризующуюся совершенствованием и структурным усложнением как самой системы социального обеспечения, так и ее нормативно-правового регулирования.

Исторический процесс становления и развития законодательства характеризуется тем, что на первоначальном этапе не выделялись отдельно сферы пенсионного, социального и медицинского обеспечения. Однако к современному периоду в связи с укреплением социально-экономических основ, высокой степенью вовлечения народонаселения в производственные процессы возникла потребность именно в такой системе обеспечения, равно как и системе государственных социальных внебюджетных фондов, что послужило основной предпосылкой формирования системы законодательного регулирования данной области.

Проведенный анализ позволил выделить три основных исторических этапа деятельности, в том числе финансовой, государственных социальных внебюджетных фондов. На первых двух этапах (то есть до 1990 г.) функционировали так называемые прообразы современных государственных социальных внебюджетных фондов, деятельность которых отличалась бессистемностью правовых основ, а также отсутствием концептуальных идей в области социального обеспечения. Эти недостатки стали успешно преодолеваются на последнем третьем этапе, начавшемся с создания действующих государственных социальных внебюджетных фондов.

5. Исследованный зарубежный опыт законодательного регулирования функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, который в ряде случаев можно признать успешным, исходя из уровня социального обеспечения и защиты в широком смысле всех нуждающихся, позволил обнаружить отдельные существующие недостатки российской системы, которая строится на исключительной ответственности государства в указанной сфере.

Действующее российское законодательство исключает связь между личной ответственностью застрахованных лиц посредством перечисления

(уплаты) ими части обязательных страховых взносов и их закрепленным в Конституции РФ правом на социальное обеспечение.

В результате проведения профилактических мероприятий, направленных на популяризацию идеи солидарной ответственности, Российская Федерация сможет выйти из ситуации алиментарности основной массы населения и построить социальный диалог «государство – личность» на концептуально новых условиях.

Установление в качестве цели социального обеспечения и социального страхования улучшение условий жизнедеятельности, в том числе увеличение числа работоспособных граждан путем проведения профилактических мероприятий, ориентированных на инвалидов, а не предоставление государством финансовых средств заинтересованным лицам, позволит в перспективе оптимизировать затраты государства на социальное обеспечение, что можно определить в качестве одной из приоритетных задач аккумулирования денежных средств в бюджетах государственных социальных внебюджетных фондов.

6. Сравнительный анализ финансовой и финансово-правовой политики, определивший их соотношение как часть и целое, дал основание определить состав финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов как совокупности отдельных ее элементов, комплексное функционирование и взаимосвязанный учет которых должен завершаться принятием самостоятельных нормативных актов, служащих базисом для реформирования и модернизации системы общественных отношений различного уровня.

Включение в финансовую политику в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов государственной политики, выраженной в соответствующих нормативных правовых актах, научной платформе, а также их финансовой деятельности, целью которой

является обеспечение благосостояния незащищенных категорий граждан, позволит придать ей статус системного института современного государства, включающего в том числе и финансово-правовую политику.

7. Совершенствование деятельности государственных социальных внебюджетных фондов и администрирования пенсионного, социального и медицинского обеспечения, становление инновационно ориентированной системы финансово-правового обеспечения процессов социальной защиты, создание указанными фондами условий для равного социально-экономического развития государства, общества и отдельных субъектов Российской Федерации, в том числе и путем последовательной информационной работы для повышения массовой и индивидуальной правовой культуры, есть показатель функциональности финансово-правовой политики в деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

8. К основным элементам государственной финансово-правовой политики в области государственных внебюджетных фондов предлагается относить ее предмет, цели и задачи, средства осуществления, субъектный состав, рассматриваемый в широком и узком смысле, объект, функции, принципы проведения. При этом обосновывается, что эффективность осуществления рассматриваемой государственной финансово-правовой политики зависит от системного взаимосвязанного учета и закрепления указанных элементов.

9. В качестве основополагающих принципов финансово-правовой политики в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, обладающей программно-стратегическим характером, рассматриваются:

- принцип плановости;
- принцип единства политики;

- принцип сочетания динамики и статики в реализации политики;
- принцип учета публичных и частных интересов;
- принцип системности.

10. Резюмируется, что общественные экономические отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов обладают высокой степенью значимости в силу важности их конечного результата – обеспечения устойчивой системы социальной защиты в широком смысле. Данный факт и наличие обладающего признаком самостоятельности предмета правового регулирования и метода, а также существование отдельных институтов, характеризующихся системным признаком для всей отрасли финансового права, позволяют определить место финансово-правового регулирования государственных социальных внебюджетных фондов в системе финансового права как самостоятельной подотрасли.

11. На основе теории финансового права дается формулировка основополагающих определений финансовых правоотношений в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Так, учитывая роль и место государственных социальных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации и исходя из таких признаков финансового правоотношения, как исключительная финансово-правовая нормативность, публично-правовой, управленческий и имущественный характер, финансовые правоотношения в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов определяются как урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализующими содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных внебюджетных денежных фондов.

12. Исследование особенностей финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов позволило выделить составляющие его блоки – целевой, функциональный, содержательный, гарантийный и санкционный.

13. В качестве особого элемента финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов предлагается рассматривать бюджетное принуждение, поскольку за нарушение норм бюджетного законодательства применяются именно меры бюджетного принуждения.

При этом юридическая ответственность является элементом правового статуса рассматриваемых фондов в целом. Так, к ним применяется налоговая, административная и уголовная ответственность.

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики позволил сформулировать вывод о том, что отдельные составы совершаемых правонарушений не нашли своего правового закрепления.

14. Роль и значение государственных социальных внебюджетных фондов определяются сквозь призму исполняемых ими функций – аккумуляционной, сберегательной и накопительной, обеспечительной, информационно-превентивной, контрольной, формулировка которых дается на основании прав и обязанностей данных фондов, составляющих их финансово-правовой статус наряду с правовыми основами и гарантиями их функционирования.

15. Проведенный на основании плюралистической теории анализ особенностей финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов позволил сделать вывод о том, что страховые взносы являются их объектом.

Сравнительно-правовой анализ фискальных платежей определил как налоговую, так и неналоговую природу страховых взносов, служащих, исходя

из закреплённого в действующем законодательстве финансово-правового статуса, основной материальной гарантией функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. При этом используемые в качестве категориальных критериев такие признаки обязательных платежей, как публичная и индивидуальная возмездность, и соответствующая эквивалентность страховых взносов должны стать определяющими факторами процесса достижения успешности и эффективности всей системы пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования.

16. В рамках достижения научной цели – выявление особенностей контрольных правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов – обнаружена их двуединая природа, определяемая правами и возложенными обязанностями: являясь одновременно и контролирующим субъектом и объектом контроля, рассматриваемые фонды в процессе аккумулирования, распределения и использования соответствующих денежных средств решают основную задачу соблюдения финансовой дисциплины на основе принципов законности и целесообразности.

17. В массиве современного финансового законодательства до сих пор не существует единообразного применения понятий «аудит» и «контроль», даже несмотря на закрепление института государственного финансового контроля на уровне кодифицированного акта. Подзаконное регулирование нарушает общепринятое соотношение указанных понятий. Предпринятая попытка по научному определению их соотношения как «части» и «целого» должна лечь в основу реформирования действующего финансового и бюджетного законодательства, закрепив терминологический аппарат, что определило бы его правоприменительные рамки.

18. Обнаруженные в процессе исследования контрольных отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов недостатки правового регулирования в закреплении и использовании понятийного аппарата требуют обязательного исправления посредством внесения изменений как в базовые нормативные правовые акты, так и в специальные документы, регламентирующие порядок проведения контрольных мероприятий, объектом которых являются государственные социальные внебюджетные фонды, органы их управления и их финансовая деятельность.

19. Систематизированы и раскрыты принципы, в том числе финансово-правовые, функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Законодательное закрепление принципов социальной справедливости, законности, доступности, ответственности, сочетания частных и публичных интересов, надежности и научности будет способствовать повышению эффективности деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, совершенствованию правоприменительной практики, а также обеспечит исполнение государством возложенных на него функций по обеспечению и защите социальных интересов общества в целом и отдельных категорий граждан.

20. Принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов не должны отражать только публичный или государственный интерес. Более того, проведенное исследование доказало, что осуществляемая финансово-правовая политика в области их деятельности, аккумулирующая правовые, социальные и экономические основы такого процесса, способна обеспечить баланс интересов. Экстраполяция основных идей социального государства на систему деятельности государственных социальных внебюджетных фондов позволила обосновать значимость каждого рассмотренного принципа для достижения

конечного результата – материальное обеспечение интересов нуждающихся членов общества.

21. Ориентация при принятии предлагаемого федерального закона «О государственных социальных внебюджетных фондах Российской Федерации» на основные положения настоящего диссертационного исследования позволит начать новый этап в их деятельности, характеризующийся устойчивым поступательным развитием. Системообразующий нормативный правовой акт будет способен устранить недостаточность концептуального финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов; множественность толкования отдельных норм и правил; невозможность комплексного регулирования общественных отношений в указанной области и другие существующие правовые проблемы.

Библиографический список использованных источников**Международные правовые акты**

1. Всеобщая декларация прав человека: принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН [Текст] // Российская газета. – 1998. – 10 декабря.
2. Европейская социальная хартия (пересмотренная) [Текст]: принята в г. Страсбурге 3 мая 1996 г. // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 4. – С. 17–67.
3. Конвенция № 19 Международной организации труда «О равноправии граждан страны и иностранцев в области возмещения трудящимся при несчастных случаях» [Текст]: заключ. в г. Женеве 5 июня 1925 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 1: 1919–1956. – С. 113 – 115.
4. Конвенция № 24 Международной организации труда «О страховании по болезни трудящихся промышленных и торговых предприятий и домашней прислуги» [Текст]: заключ. в г. Женеве 15 июня 1927 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 1: 1919–1956. – С. 147–151.
5. Конвенция № 25 Международной организации труда «О страховании по болезни трудящихся в сельском хозяйстве» [Текст]: заключ. в г. Женеве 15 июня 1927 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 1: 1919–1956. – С. 152– 156.

6. Конвенция № 35 Международной организации труда «Об обязательном страховании по старости трудящихся промышленных и торговых предприятий, лиц свободных профессий, а также трудящихся, работающих на дому, и домашней прислуги» [Текст]: заключ. в г. Женеве 29 июня 1933 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 1: 1919–1956. – С. 259–267.

7. Конвенция № 36 Международной организации труда от 29 июня 1933 г. «Об обязательном страховании по старости трудящихся в сельском хозяйстве» [Текст]: заключ. в г. Женеве 29 июня 1933 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 1: 1919–1956. – С. 268–276.

8. Рекомендация № 69 Международной организации труда «О медицинском обслуживании» [Текст]: прин. в г. Филадельфии 12 мая 1944 г. на 26-й сессии Генеральной конференции МОТ // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 1: 1919–1956. – С. 616– 633.

9. Конвенция № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (вместе с «Международной стандартной промышленной классификацией всех отраслей хозяйственной деятельности») [Текст]: заключ. в г. Женеве 28 июня 1952 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда: в 2 т. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 1: 1919–1956. – С. 1055–1086.

10. Конвенция № 118 Международной организации труда «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» [Текст]: заключена в г. Женеве 28 июня 1962 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 2: 1957–1990. – С. 1330–1337.

11. Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах» [Текст]: принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. – 1976. – № 17, ст. 291.

12. Конвенция № 130 и Рекомендация № 134 «О медицинской помощи и пособиях по болезни» [Текст]: заключ. в г. Женеве 25 июня 1969 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: в 2 т. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – Т. 2: 1957–1990. – С. 1601–1603.

13. Конвенция о правах ребенка [Текст]: принята 20 ноября 1989 г. Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости СНГ СССР и ВС СССР. – 1990. – № 45, ст. 955.

14. Статус Соглашения государств – участников СНГ о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г. (по состоянию на 10 января 2011 г.) [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. Декларация Международной организации труда «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» [Текст]: принята в г. Женеве 18 июня 1998 г. // Российская газета. – 1998. – 16 декабря.

16. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о временной трудовой деятельности граждан от 29 июня 1999 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. – 2000. – № 5. – С. 49–52.

17. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации от 3 ноября 2000 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 7. – С. 43–48.

18. Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества [Текст]: принята в г. Санкт-Петербурге 31 мая 2007 г. Постановлением № 28-6 на 28-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Информационный бюллетень / Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. – 2007. – № 40. – С. 153 –193.

19. Модельный налоговый кодекс для государств–участников СНГ. Специальная часть. Глава 9: Взносы в государственные социальные внебюджетные фонды или социальный налог [Текст]: принят в г. Санкт-Петербурге 25 ноября 2008 г. Постановлением № 31-10 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ // Информационный бюллетень / Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. – 2009. – № 43. – С. 260–262.

Правовые акты Российской Федерации

20. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31, ст. 4398.

Кодексы

21. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 258-ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4384.

22. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 266-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4392.

23. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 217-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4343.

24. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ [Текст] (с изм. от 8 июня 2015 г. № 150-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3824; 2015. – № 24, ст. 3377.

25. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ [Текст] (с изм. от 29 июня 2015 г. № 177-ФЗ) // СЗ РФ. – 2000. – № 32, ст. 3340; 2015. – № 27, ст. 3968.

26. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ [Текст] (с изм. от 29 июня 2015 г. № 195-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 30, ст. 3012; 2015. – № 27, ст. 3986.

27. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 35-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2015. – № 10, ст. 1405.

Федеральные законы

28. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 229-ФЗ) // Ведомости СНД РСФСР. – 1990. – № 27, ст. 357; СЗ РФ. – 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4355.

29. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [Текст] (с изм. от 8 марта 2015 г. № 43-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 21, ст. 1930; 2015. – № 10, ст. 1413.

30. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [Текст] (с изм. 13 июля 2015 г. № 225-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 3, ст. 145; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4351.

31. Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» [Текст] (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 345-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 14, ст. 1401; 2014. – № 45, ст. 6155.

32. Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» [Текст] (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 19, ст. 2071; 2015. – № 27, ст. 4001.

33. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» [Текст] (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 406-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3803; 2014. – № 49, ч. 6, ст. 6915.

34. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» [Текст] (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 407-ФЗ) // СЗ РФ. – 1999. – № 29, ст. 3686; 2014. – № 49, ч. 6, ст. 6916.

35. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» [Текст] (с изм. от 23 мая 2015 г. № 133-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 29, ст. 2950; 2015. – № 21, ст. 2985.

36. Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» [Текст] (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 49, ст. 4562; 2015. – № 27, ст. 4001.

37. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 51, ст. 4831; 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4217.

38. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» [Текст]

(с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 51, ст. 4832; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4339.

39. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 28 декабря 2013 г. № 427-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 52, ч. 1, ст. 4920; 2013. – № 52, ч. 1, ст. 6992.

40. Федеральный закон от 31 декабря 2001 г. № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» [Текст] (с изм. от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 4; 2009. – № 30, ст. 3739.

41. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 222-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 28, ст. 2790; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4348.

42. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 30, ст. 3028; 2015. – № 27, ст. 4001.

43. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 216-ФЗ) // СЗ РФ. – 2002. – № 48, ст. 4746; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4342.

44. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 229-ФЗ) // СЗ РФ. – 2003. – № 52, ч. 1, ст. 5029; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4355.

45. Федеральный закон от 22 декабря 2005 г. № 180-ФЗ «Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных

случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2006 году» [Текст] // СЗ РФ. – 2005. – № 52, ч. 1, ст. 5593.

46. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» [Текст] (с изм. от 31 декабря 2014 г. № 495-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 1, ч. 1, ст. 18; 2015. – № 1, ч. 1, ст. 48.

47. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [Текст] (с изм. от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ) // СЗ РФ. – 2007. – № 41, ст. 4849; 2015. – № 27, ст. 4001.

48. Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» [Текст] (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 345-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. – № 18, ст. 1943; 2014. – № 45, ст. 6155.

49. Федеральный закон от 24 июля 2008 г. «О содействии развитию жилищного строительства» [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 216-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. – № 30, ч. 2, ст. 3617; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4342.

50. Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» [Текст] (с изм. от 2 декабря 2009 г. № 309-ФЗ) // СЗ РФ. – 2008. – № 48, ст. 5499; 2009. – № 49, ч. 2, ст. 5870.

51. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ) // СЗ РФ. – 2009. – № 30, ст. 3738; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4339.

52. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»

[Текст] (с изм. от 1 декабря 2014 г. № 418-ФЗ) // СЗ РФ. – 2010. – № 49, ст. 6422; 2014. – № 49, ч. 6, ст. 6927.

53. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Текст] (с изм. от 4 марта 2014 г. № 23-ФЗ) // СЗ РФ. – 2011. – № 7, ст. 903; 2014. – № 10, ст. 954.

54. Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» [Текст] (с изм. от 6 апреля 2015 г. № 31-ФЗ) // СЗ РФ. – 2011. – № 45, ст. 6336; 2015. – № 10, ст. 1401.

55. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 21 июля 2014 г. № 216-ФЗ) // СЗ РФ. – 2011. – № 48, ст. 6725; 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4217.

56. Федеральный закон от 16 октября 2012 г. № 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований» [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 216-ФЗ) // СЗ РФ. – 2012. – № 43, ст. 5787; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4342.

57. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 4 ноября 2014 г. № 341-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 14, ст. 1649; 2014. – № 45, ст. 6151.

58. Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 44, ст. 5630.

59. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» [Текст] (с изм. от 29 июня 2015 г. № 173-ФЗ) // СЗ РФ. – 2013. – № 52, ч. 1, ст. 6965; 2015. – № 27, ст. 3964.

60. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 52, ч. 1, ст. 6989.

61. Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Текст] (с изм. от 13 июля 2015 г. № 211-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 49, ч. 4, ст. 6893; 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4337.

62. Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 385-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Текст] (с изм. от 20 апреля 2015 г. № 96-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 49, ч. 6, ст. 6894; 2015. – № 17, ч. 4, ст. 2471.

63. Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 386-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Текст] (с изм. от 20 апреля 2015 г. № 95-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 49, ч. 6, ст. 6895; 2015. – № 17, ч. 4, ст. 2470.

64. Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 387-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Текст] (с изм. от 20 апреля 2015 г. № 94-ФЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 49, ч. 6, ст. 6896; 2015. – № 17, ч. 4, ст. 2469.

65. Федеральный закон от 20 апреля 2015 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 17, ч. 4, ст. 2471.

***Указы Президента Российской Федерации
и Послания Президента Российской Федерации***

66. Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 5 августа 1995 г. Указ Президента РФ № 819) // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. – 1992. – № 6, ст. 319; СЗ РФ. – 1995. – № 32, ст. 3292.

67. Указ Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 729 «Вопросы Федерального фонда обязательного медицинского страхования» [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 27, ст. 3147.

68. Указ Президента РФ от 27 сентября 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2000. – № 40, ст. 3936.

69. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Текст] (с изм. от 22 июня 2010 г. Указ Президента РФ № 773) // СЗ РФ. – 2004. – № 11, ст. 945; 2010. – № 26, ст. 3331.

70. Указ Президента РФ от 22 июня 2010 г. № 773 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 14 февраля 2010 г. № 182 «О стипендиях Президента Российской Федерации для студентов, аспирантов, адъюнктов, слушателей и курсантов образовательных учреждений высшего профессионального образования», в Положение о стипендиях Президента Российской Федерации, утвержденное распоряжением Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 г. № 613-рп, и признании утратившими силу отдельных положений указов Президента Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2010. – № 26, ст. 3331.

71. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [Текст] (с изм. от 21 июля 2015 г. Указ Президента РФ № 373) // СЗ РФ. – 2012. – № 22, ст. 2754; 2015. – № 30, ст. 4571.

72. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» [Текст] // Российская газета. – 2008. – 6 ноября.

73. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева

Федеральному Собранию Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. – 2009. – 13 ноября.

74. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» [Текст] // Российская газета. – 2013. – 13 декабря.

75. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» [Текст] // Российская газета. – 2014. – 5 декабря.

***Постановления Правительства Российской Федерации
и иные акты органов исполнительной власти***

76. Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» [Текст] (с изм. от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ) (вместе с «Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», «Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)») // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 5, ст. 180; СЗ РФ. – 2000. – № 32, ст. 3341.

77. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 15 мая 2014 г. Постановление Правительства РФ № 435) // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. – 1994. – № 8, ст. 599; СЗ РФ. – 2014. – № 21, ст. 2692.

78. Постановление Правительства РФ от 7 августа 1995 г. № 790 «О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 30 мая 1997 г. Постановление Правительства РФ № 652) // СЗ РФ. – 2005. – № 33, ст. 3388; 1997. – № 23, ст. 2689.

79. Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» [Текст] (с изм. от 27 сентября 2014 г. Постановление Правительства РФ № 986) // СЗ РФ. – 1998. – № 32, ст. 3902; 2014. – № 40, ч. 3, ст. 5435.

80. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 25 июля 2015 г. Постановление Правительства РФ № 759) // СЗ РФ. – 2004. – № 31, ст. 3258; 2015. – № 31, ст. 4693.

81. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2009 г. № 1097 «Об особенностях постановки на учет в территориальных органах Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации отдельных категорий плательщиков страховых взносов» [Текст] (с изм. от 7 декабря 2011 г. Постановление Правительства РФ № 1013) // СЗ РФ. – 2010. – № 1, ст. 107; 2011. – № 51, ст. 7526.

82. Постановление Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 535 «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 4 сентября 2012 г. Постановление Правительства № 881) // СЗ РФ. – 2012. – № 23, ст. 3029; № 37, ст. 5001.

83. Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 3 июня 2015 г. Постановление Правительства РФ № 536) // СЗ РФ. – 2012. – № 26, ст. 3526; 2015. – № 23, ст. 3333.

84. Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 11 апреля 2015 г. Постановление Правительства РФ № 347) // СЗ РФ. – 2012. – № 26, ст. 3528; 2015. – № 16, ст. 2384.

85. Постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц» (вместе с «Правилами подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц») должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц» (вместе с «Правилами подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц») [Текст] (с изм. от 5 декабря 2014 г. Постановление Правительства РФ № 1327) // СЗ РФ. – 2012. – № 35, ст. 4829; 2014. – № 50, ст. 7113.

86. Постановление Правительства РФ от 29 марта 2014 г. № 248 «Об особенностях постановки на учет в территориальном органе Пенсионного фонда Российской Федерации международных организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 14, ст. 1639.

87. Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной

информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» [Текст] (с изм. от 30 июня 2015 г. Постановление Правительства РФ № 658) // СЗ РФ. – 2011. – № 31, ст. 4773; 2015. – № 28, ст. 4228.

88. Приказ Минздрава России от 12 ноября 2012 г. № 903н «Об утверждении Регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. – 2013. – 10 апреля.

89. Приказ Минздрава России от 2 апреля 2013 г. № 186 «Об утверждении Положения о Департаменте научного проектирования Министерства здравоохранения Российской Федерации» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

90. Приказ Минздрава России от 21 июня 2013 г. № 393н «О признании утратившими силу некоторых приказов Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. – 2013. – 14 августа.

91. Приказ Минтруда России от 20 августа 2012 г. № 60 «Об утверждении Положения о Департаменте комплексного анализа и прогнозирования Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

92. Приказ Минтруда России от 18 ноября 2013 г. № 673н «Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по бесплатному информированию плательщиков страховых взносов о законодательстве Российской Федерации о страховых взносах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты страховых взносов, правах и обязанностях плательщиков страховых взносов, полномочиях Пенсионного фонда Российской Федерации, территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации и их

должностных лиц, а также предоставлению форм расчетов по начисленным и уплаченным страховым взносам и разъяснению порядка их заполнения» [Текст] // Российская газета. – 2014. – 22 января.

93. Приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 21 июля 2015 г. Приказ Минфина России № 114н) // Финансовая газета. – 2013. – 5 сентября. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

94. Приказ Минфина России от 17 декабря 2014 г. № 153н «О порядке перечисления в 2015 году остатков средств со счетов, открытых территориальным органам Федерального казначейства в подразделениях Центрального банка Российской Федерации, на единый счет федерального бюджета и их возврата на указанные счета» [Текст] // Российская газета. – 2014. – 30 декабря.

95. Постановление Правления ПФ РФ от 2 ноября 2007 г. № 275п «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан, застрахованных лиц, организаций и страхователей в Исполнительной дирекции ПФР и Ревизионной комиссии ПФР и Положения об организации приема граждан, застрахованных лиц, представителей организаций и страхователей в Пенсионном фонде Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 25 мая 2011 г. Постановление Правления ПФР № 156п) // БНА федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 10; Российская газета. – 2011. – 8 июля.

96. Регламент Счетной палаты Российской Федерации: утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 7 июня 2013 г. № 3ПК [Текст] (с изм. от 29 мая 2015 г.). – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

97. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Судебная практика***Судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации***

98. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 1997 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года «О занятости населения в Российской Федерации» в редакции от 20 апреля 1996 года» [Текст] // СЗ РФ. – 1997. – № 51, ст. 5878.

99. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 1998 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 10, ст. 1242.

100. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2004 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 1 статьи 238 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с коллективной жалобой граждан А.И. Березова, Г.А. Васютинской, В.П. Крайнюкова, С.П. Молдашова, С.Н. Панина, В.Н. Потапова, А.И. Пудовкина и В.Н. Юнды, а также жалобой гражданки Л.А. Галаевой» [Текст] // СЗ РФ. – 2004. – № 52, ч. 3, ст. 5585.

101. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 марта 2007 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной» [Текст] // СЗ РФ. – 2007. – № 14, ст. 1742.

102. Определение Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 г. № 17-О «По жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на

нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2005. – № 16, ст. 1479.

103. Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 165-О «По жалобе гражданки Хомяковой Людмилы Алексеевны на нарушение ее конституционных прав положениями пунктов 1–3 статьи 28 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и статьи 20 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 5.

104. Определение Конституционного Суда РФ от 20 марта 2014 г. № 529-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Белоножко Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 5 и частью 2 статьи 19 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

105. Определение Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2014 г. № 2944-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Котласская типография» на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 1 статьи 3, частей 1.1 и 1.2 статьи 58 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

***Акты Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации,
акты иных судов Российской Федерации***

106. Постановление Президиума ВАС РФ от 2 июля 2013 г. № 58/13 по делу № А60-7424/2012 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

107. Постановление Пленума ВАС РФ от 11 июля 2014 г. № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» [Текст] // Экономика и жизнь (бухгалтерское приложение). – 2014. – № 31.

108. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 января 2008 г. № 17АП-60/2008-АК по делу № А50-11827/2007 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

109. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17 сентября 2009 г. № Ф04-4/2009(19564-А27-46) по делу № А27-6727/2008 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

110. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 24 сентября 2013 г. по делу № А63-15989/2012 [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Иные документы

111. Договор об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества от 9 июня 2009 г. [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

112. Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» [Текст] (с изм. от 8 июля 2015 г. Закон г. Москвы № 46) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 69; 2015. – № 41.

113. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан [Текст]: утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 // Российская газета. – 2011. – 14 июля.

114. СГА 101. Общие правила проведения контрольного мероприятия [Текст]: утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 2 апреля 2010 г. № 15К (717) (с изм. от 23 октября 2014 г.). – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

115. СГА 102. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий [Текст]: утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 16 июля 2010 г. № 36К (738) (с изм. от 25 июля 2014 г.). – Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

116. СГА 204. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Предварительный аудит формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации [Текст]: утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 5 сентября 2014 г. № 43К (989). – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

117. СГА 205. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов» [Текст]: утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 26 ноября 2010 г. № 57К (759). – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

118. Устав Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2006 г. [Текст] // СЗ РФ. – 2006. – № 22, ст. 2362.

119. Решение Совета глав правительств СНГ «О Концепции создания банка патентов и инноваций СНГ» (вместе с «Планом мероприятий по реализации...») [Текст]: принято в г. Минске 31 мая 2013 г. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Недействующие отечественные нормативные правовые акты

120. Соборное уложение 1649 г. [Текст]. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. – 301 с.

121. Закон об обеспечении рабочих на случай болезни. Высочайше утвержденный 23 июня 1912 г. (Собрание узаконений, № 141, статья 1229): практ. руководство [Текст] / сост. А. М. Нолькен. – СПб.: Изд. юрид. кн. склада «Право», 1914. – 333 с.

122. Новые законы о страховании рабочих. Текст законов с мотивами и подробными разъяснениями [Текст] / В. П. Литвинов-Фалинский. – СПб.: Тип. А.С. Суворина, 1912. – 374 с.

123. Закон о страховании рабочих от несчастных случаев [Текст]: практ. руководство / сост. А. М. Нолькен. – СПб.: Изд. юрид. кн. склада «Право», 1913.

124. Декрет СНК РСФСР от 31 октября 1918 г. «Положение о социальном обеспечении трудящихся» [Текст] // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 89, ст. 906.

125. Декрет СНК РСФСР от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом» [Текст] // Собрание узаконений РСФСР. – 1921. – № 76, ст. 627.

126. Декрет СНК РСФСР от 14 мая 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих и крестьян, семейств красноармейцев» [Текст] // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства за 1921 г.: с приложением алфавитно-предметного указателя. №№ 1–80. – М., 1944. – 1198 с.

127. Кодекс законов о труде РСФСР 1922 г. [Текст] // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1922. – № 70, ст. 903.

128. Декрет ВЦИК РСФСР от 11 февраля 1922 г. «Об общегражданском налоге для оказания помощи голодающим и на

усиление средств по борьбе с эпидемиями» [Текст] // Становление и развитие здравоохранения в первые годы Советской власти. 1917–1924 гг.: сб. док. и матер. – М.: Медицина, 1966. – 544 с.

129. Постановление СНК СССР от 23 марта 1926 г. «О введении в действие Временного положения о фондах социального страхования» [Текст] // СЗ СССР. – 1926. – № 19, ст. 123.

130. Положение о государственном обеспечении кадрового начальствующего состава Рабоче-Крестьянской Красной Армии от 19 марта 1926 г. [Текст] // СЗ СССР. – 1926. – № 20, ст. 131.

131. Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 февраля 1929 г. «О едином бюджете социального страхования Союза ССР» [Текст] // СЗ СССР. – 1929. – № 16, ст. 132.

132. Правила об обеспечении в порядке социального страхования по старости: утв. НКТ СССР от 23 мая 1929 г. [Текст] // Известия НКТ СССР. – 1929. – № 25 / 26.

133. Постановление ЦИК и СНК СССР от 13 февраля 1930 г. «Об утверждении Положения о пенсиях и пособиях по социальному страхованию» [Текст] // СЗ СССР. – 1930. – № 11, ст. 131.

134. Постановление ЦИК и СНК СССР от 23 июня 1931 г. «О социальном страховании» [Текст] // СЗ СССР. – 1931. – № 41, ст. 283.

135. Постановление СНК СССР от 23 марта 1937 г. № 493 «О снятии некоторых расходов с бюджета государственного социального страхования и изменении тарифа страховых взносов» [Текст] // СЗ СССР. – 1937. – № 22, ст. 88.

136. Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» [Текст] // Ведомости ВС СССР. – 1956. – № 15, ст. 313.

137. Закон СССР № 2688-VI от 15 июля 1964 г. «О пенсиях и пособиях членам колхозов» [Текст] // Ведомости ВС СССР. – 1964. – № 29, ст. 340.

138. Инструкция о порядке планирования, расходования и учета средств государственного социального страхования [Текст]: утв. Президиумом ВЦСПС от 1 декабря 1971 г. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

139. Постановление Совмина РСФСР № 600, Федерации Независимых Профсоюзов РСФСР № 9-3 от 25 декабря 1990 г. «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР» [Текст] (с изм. от 26 октября 1993 г.) // СП РСФСР. – 1990. – № 5, ст. 63.

140. Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 24 июля 2009 г.) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 27, ст. 920.

141. Указ Президента РФ от 29 мая 1993 г. № 787 «Об управлении пенсионным обеспечением в Российской Федерации» [Текст] (с изм. от 9 июля 1997 г.) // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. – 1993. – № 22, ст. 2026.

142. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 29 мая 2009 г. № 285н «Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, своевременного и полного рассмотрения их обращений, поданных в устной или письменной форме, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» [Текст]. – Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «Гарант».

143. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 27 мая 2010 г. № 387н «Об утверждении Регламента Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации [Текст] // БНА федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 31.

144. Приказ Минздрава России от 15 октября 2012 г. № 414н «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством здравоохранения Российской Федерации государственной услуги «Организация приема граждан, своевременного и полного рассмотрения их обращений, поданных в устной или письменной форме, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» [Текст]: зарег. в Минюсте России 18 января 2013 г. № 26597 // Российская газета. – 2013. – 30 января.

145. Приказ Министерства финансов РФ от 21 декабря 2012 г. № 171н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» [Текст] // Финансовая газета. – 2013. – 21 февраля.

Законодательство зарубежных государств

146. Конституции государств Америки [Текст]: в 3 т. / отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М.: Норма, 2006. – Т. 1. – 832 с.

147. Конституция Республики Беларусь 1994 года [Текст] (с изм. и доп.) – Минск: Беларусь, 1997. – 22 с.

148. Конституции буржуазных государств [Текст]. – М.: Юрид. лит., 1981. – 408 с.

149. Конституция Германской империи 1919 года [Текст] // Конституции буржуазных государств. – М.; Л.: Соцэкгиз, 1935. – 336 с.

150. Конституции государств Европы [Текст]: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 1. – 824 с.

151. Конституция Ирландии 1937 года [Текст] // Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – Т. 1. – 824 с.

152. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=51> (дата обращения: 05.03.2014).

153. Конституція України [Текст]. – Київ, 2006.

154. Бюджетный кодекс Украины от 21 июня 2001 г. [Текст] // Бюджетный кодекс України: за станом на 1 лип. 2006 р. – Київ: Вид. Паливода А.В., 2006. – 84 с. (Кодекси України).

155. Закон Азербайджанской Республики от 18 февраля 1997 г. № 250-IQ «О социальном страховании» [Текст] (с изм. от 17 октября 2014 г. № 1075-IVQD) // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. – 1997. – № 5, ст. 348.

156. Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1991 г. № 1224-XII «О социальной защите инвалидов» [Текст] (с изм. от 16 ноября 2010 г. № 192-З) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2009. № 173, 2/1600; 2010. № 287, 2/1744.

157. Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. 1596-XII «О пенсионном обеспечении» [Текст] (с изм. от 4 июня 2015 г. № 274-З) // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь». – 1992. – № 17, ст. 275; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2015. – № 2/2272.

158. Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435-XII «О здравоохранении» [Текст] (с изм. от 13 декабря 2011 г. № 325-З) // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1993. – № 24, ст. 290; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2011. – № 140, 2/1877.

159. Закон Республики Беларусь от 31 января 1995 г. № 3563-XII «Об основах государственного социального страхования» [Текст] (с изм. от 30 декабря 2011 г. № 334-З) // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1995. – № 14, ст. 138; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2011. – № 2/1884.

160. Закон Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-з «О социальном обслуживании» [Текст] (с изм. от 13 июля 2012 г. № 427-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 50, 2/170; 2012. – № 107, 2/1235.

161. Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 422-3 «О предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов» [Текст] (с изм. от 4 июня 2015 г. № 274-3) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2009. – № 173, 2/1600; 2015. – № 2/2272.

162. Закон Республики Казахстан от 5 апреля 1999 г. № 365-1 «О специальном государственном пособии в Республике Казахстан» [Текст] (с изм. от 17 марта 2015 г. № 293-V-3РК) // Ведомости парламента РК. – 1999. – № 8, ст. 238; Казахстанская правда. – 2015. – 19 марта.

163. Закон Латвийской Республики от 1 октября 1997 г. «О государственном социальном страховании» [Текст] // Страхование. – Рига: Biznesa informācijas birojs, 2011.

164. Основы законодательства України про державне соціальне страхування від 14 января 1998 р. № 16 [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23, ст. 121.

165. Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49 – 51, ст. 376.

166. Закон України від 9 липня 2003 р. № 1057 «Про недержавне пенсійне забезпечення» [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 47, ст. 372.

167. Закон Украины от 8 июля 2010 г. № 2464-VI «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» (с изм. на 02.03.2015 г.) [Текст] // Официальный Вестник Украины. – 2010. – № 61.

168. Закон України від 8 липня 2011 р. № 3668 «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 71.

169. Закон Республики Хорватия от 21 июля 1998 г. «О пенсионном обеспечении» [Текст] // Narodne novine. – 1998. – № 102.

170. Закон Республики Хорватия от 13 мая 1999 г. «Об обязательных и добровольных фондах» [Текст] // Narodne novine. – 1999. – № 49.

171. Союзный Закон Союзной Республики Югославия от 20 июня 1996 г. «Об основах пенсионного обеспечения по старости и инвалидности» [Текст] // Службени лист СРЈ. – 1996. – № 30.

172. Концепция Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2001 г. № 886 «Концепция социальной защиты населения Республики Казахстан» [Текст] // САПП Республики Казахстан. – 2001. – № 2425, ст. 303.

173. Решение Конституционного Суда Украины по делу по конституционному представлению Верховного Суда Украины о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статьи 69 Уголовного кодекса Украины (дело о назначении судом более мягкого наказания) от 2 ноября 2004 г. № 15–рп/2004 [Текст] // Офіц. вестник України. – 2004. – № 45, ст. 2975.

Комментарии законодательства

174. *Белянинова, Ю. В.* Комментарий к Федеральному закону от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации (постатейный)» [Текст] / Ю. В. Белянинова. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

175. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации. (постатейный) [Текст] / Р. Е. Артюхин, А. С. Емельянов, А. Н. Козырин и др.; под ред. А. Н. Козырина. – М.: ЭКАР, 2002. – 800 с.

176. Комментарий к Конституции Российской Федерации [Текст]. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: БЕК, 1996. – 664 с.

177. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) [Текст]: в 2 т. / А. В. Бриллиантов, Г. Д. Долженкова, Э. Н. Жевлаков и др.; под ред. А. В. Бриллиантова. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2015. – Т. 2. – 704 с.

178. Сборник действующего законодательства по социальному страхованию. С разъяснениями [Текст] / сост. И. Л. Баевский, Л. С. Фриц. – М.: Юрид. изд-во Наркомюста, 1925. – 524 с.

179. Широкова, Е. К. Комментарий к Федеральному закону от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (постатейный) [Текст] / Е. К. Широкова. – М.: Юстицинформ, 2010. – 120 с.

Монографии, учебники, учебные пособия

180. Александров, Н. Г. Юридическая норма и правоотношение [Текст]: сокращ. стеногр. докл., прочит. на науч. сессии ин-та (Москва, 6 мая 1946 г.) / Н. Г. Александров; под ред. И. Т. Голякова. – М.: Моск. юрид. ин-т, 1947. – 27 с.

181. Алексеев, Н. Н. Основы философии права [Текст] / Н.Н. Алексеев. – СПб.: Лань, 1999. – 256 с.

182. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст]: курс: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.

183. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст]: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 359 с.

184. Алексеев, С. С. Право: азбука – теория – философия [Текст]: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.

185. Алексеев, С. С. Проблемы теории права [Текст]: курс лекций: в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. – 396 с.

186. *Алексеев, С. С.* Проблемы теории права [Текст]: курс лекций: в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1973. – Т. 2: Нормативные юридические акты, применение права, юридическая наука. – 400 с.
187. *Алексеев, С. С.* Собр. соч. [Текст]: в 10 т. / С. С. Алексеев. – М.: Статут. – 2010. – Т. 3: Проблемы теории права: курс лекций. – 781 с.
188. *Алексеев, С. С.* Собр. соч. [Текст]: в 10 т. / С. С. Алексеев. – М.: Статут. – 2010. – Т. 6: Восхождение к праву. – 558 с.
189. *Алексеев, С. С.* Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – 264 с.
190. *Архипов, С. И.* Субъект права: теоретическое исследование [Текст] / С. И. Архипов. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс», 2004. – 469 с.
191. *Астрахан, Е. И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим [Текст]. Исторический очерк (1917–1970 гг.) / Е. И. Астрахан. – М.: Юрид. лит., 1971. – 216 с.
192. *Астров, П. И.* Право на труд и право на здоровье [Текст] / П.И. Астров. – М.: Московская, 1910. – 88 с.
193. *Ачаркан, В. А.* Фонды социального обеспечения в СССР [Текст] / В. А. Ачаркан, Т. А. Синицина. – М.: Финансы, 1977. – 48 с.
194. *Бабаев, В. К.* Презумпция в советском праве [Текст]: учеб. пособие / В. К. Бабаев. – Горький: Изд-во Горьк. высшей школы МВД СССР, 1974. – 120 с.
195. *Бабошкин, А. В.* Основы государственного регулирования пенсионными обязательствами в Российской Федерации [Текст] / А.В. Бабошкин. – Саратов: Научная книга, 2004. – 111 с.
196. *Баглай, М. В.* Конституционное право Российской Федерации [Текст]: учебник для юрид. вузов и факультетов / М.В. Баглай. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 776 с.

197. *Байтин, М. И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст] / М. И. Байтин. – Саратов: Изд-во СГАП, 2001. – 416 с.
198. *Баскин, Ю. Я.* Очерки философии права [Текст] / Ю. Я. Баскин. – Сыктывкар: Коми респ. тип., 1996. – 326 с.
199. *Бахрах, Д. Н.* Административное право России [Текст]: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 640 с.
200. *Берендтс, Э. Н.* Русское финансовое право [Текст] / Э. Н. Берендтс; авт. предисл. В. С. Куракин, Е. В. Семенова; доп. матер. П. С. Зиноватного, И. В. Зиноватной. – М.: РИОР: Инфра-М, 2014. – 397 с.
201. *Боннер, А. Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности [Текст] / А. Т. Боннер; ред. Э.А. Чиркин. – М.: Российское право, 1992. – 320 с.
202. *Борисов, В. В.* Правовой порядок развитого социализма [Текст] / В. В. Борисов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1977. – 408 с.
203. *Бержель, Ж.-Л.* Общая теория права [Текст] / Ж.-Л. Бержель; под общ. ред. В. И. Даниленко; пер. с фр. Г. В. Чуршукова. – М.: Nota Bene, 2000. – 576 с.
204. *Быков, А. Н.* Страхование рабочих как фактор промышленности и русские страховые законы [Текст] / А. Н. Быков. – СПб.: Тип. т-ва «Обществ. польза», 1913. – 29с.
205. *Бьюкенен, Дж.* Соч. [Текст]: в 2 т. / Дж. Бьюкенен. – М.: Тау-рус Альфа, 1999. – Т. 2. – 560 с. – (Серия «Нобелевские лауреаты по экономике»).
206. *Бэкон, Ф.* Соч. [Текст] : в 2 т. / Ф. Бэкон. – М.: Мысль, 1971. – Т. 1. – 588 с.
207. *Васянина, Е. Л.* Фискальное право России [Текст] : моногр. / Е. Л. Васянина; под ред. С.В. Запольского. – М.: КОНТРАКТ, 2013. – 152 с.
208. *Венгеров, А. Б.* Теория государства и права [Текст]: учебник для юрид. вузов / А. Б. Венгеров. – М.: Юрист, 2000. – 624 с.

209. *Венгеров, А. Б.* Теория государства и права [Текст]: учебник / А. Б. Венгеров. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
210. *Венедиктов, А. В.* Государственная социалистическая собственность [Текст] / А. В. Венедиктов. – М.: Изд-во АН СССР, 1948. – 839 с.
211. *Вигдорчик, Н. А.* Теоретические основы социального страхования [Текст] / Н. А. Вигдорчик. – 4-е изд. – М.: PDF паблик, 1925. – 183 с.
212. *Винницкий, Д. В.* Российское налоговое право: проблемы теории и практики [Текст] / Д. В. Винницкий. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 397 с.
213. *Витрук, Н. В.* Правовой статус личности в СССР [Текст] / Н.В. Витрук. – М.: Юрид. лит., 1985. – 176 с.
214. *Витрянский, В. В.* Налоговые органы, налогоплательщик и Гражданский кодекс. Арбитражно-судебная практика [Текст] / В.В. Витрянский, С. А. Герасименко. – М.: Из-во Междунар. центра финанс.-экон. развития, 1995. – 144 с.
215. *Воеводин, Л. Д.* Юридический статус личности в России [Текст] / Л. Д. Воеводин. – М.: Изд-во Моск. ун-та: НОРМА-ИНФРА-М, 1997. – 304 с.
216. *Вознесенский, Э. А.* Финансовый контроль в СССР [Текст] / Э.А. Вознесенский. – М.: Юрид. лит., 1973. – 174 с.
217. *Волгин, Н. А.* Социальное государство [Текст]: учебник для вузов / Н. А. Волгин, Н. Н. Гриценко, Ф. И. Шарков. – М.: Дашков и Ко, 2004. – 414 с.
218. *Воронова, Л. К.* Финансовое право [Текст]: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и факультетов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Харьков: Легас, 2003. – 360 с.
219. *Гегель, Г. В.* Философия права [Текст] / Г. В. Гегель; сост. и ред. Д. А. Керимов, В. С. Нерсисянц; пер. с нем. Б. Г. Столпнера, М. И. Левиной. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

220. *Готов С. А.* Социальная политика и социальная безопасность Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы реализации [Текст] / С. А. Готов. – М.: Инженер, 2007. – 430 с.

221. *Готов, С. А.* Социальная политика Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы реализации [Текст]: учеб. пособие / С.А. Готов, Л. Н. Кочеткова. – М.: Изд. центр ИНСР; Саратов: Изд-во Саратов. юрид. ин-та МВД России, 2006. – 336 с.

222. *Годин, А. М.* Бюджетная система Российской Федерации [Текст]: учебник / А. М. Годин, В. П. Горегляд, И. В. Подпорина. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Дашков и Ко, 2009. – 628 с.

223. *Годме, П. М.* Финансовое право [Текст] / П. М. Годме. – М.: Прогресс, 1978. – 428 с.

224. *Гойхбарг, А. Г.* Источники договорного страхового права [Текст] / А. Г. Гойхбарг. – СПб.: Тип. т-ва «Обществ. польза», 1914 г. – 36 с.

225. *Голубь, О. В.* Таможенные правоотношения с участием иностранного инвестора [Текст]: моногр. / О. В. Голубь. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 160 с.

226. Государственные и муниципальные финансы [Текст]: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: РАГС, 2007. – 640 с.

227. Государственное право Российской Федерации [Текст]: учебник / под ред. О. Е. Кутафина. – М.: Юрид. лит., 1996. – 584 с.

228. Государственное управление: основы теории и организации [Текст] / под ред. В. А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 366 с.

229. *Грачева, Е. Ю.* Финансовое право [Текст]: учебник / Е.Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2013. – 576 с.

230. *Грачева, Е. Ю.* Финансовое право [Текст]: учебник для вузов / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004. – 350 с.

231. *Грачева, Е. Ю.* Финансовое право России [Текст]: учебник для вузов и финансовых учреждений / Е. Ю. Грачева, Н. А. Куфакова, С.Г. Пепеляев. – М.: ТЕИС, 1995. – 232 с.
232. *Гурвич, М. А.* Лекции по советскому гражданскому процессу [Текст] / М. А. Гурвич; под ред. В. Н. Бельдюгина. – М.: Изд-во Всесоюз. юрид. заоч. ин-та, 1950. – 198 с.
233. *Давидович, В. Е.* Социальная справедливость. Идеал и принцип деятельности [Текст] / В. Е. Давидович. – М.: Политиздат, 1989. – 255 с.
234. *Дадашев, А. З.* Финансовая система России [Текст]: учеб. пособие / А. З. Дадашев, Д. Г. Черник. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 248 с.
235. *Еллинек, Г.* Общее учение о государстве. Право современного государства [Текст] / Г. Еллинек. – 2-е изд., испр. и доп. – Репр. копия. – СПб.: Н.К. Мартынов, 1908. – 626 с.
236. *Емельянов, А. С.* Юридическая квалификация и реализация охранительной функции финансового права [Текст]: моногр. / А.С. Емельянов. – Тюмень: Ид-во Тюмен. юрид. ин-та МВД России, 2002. – 107 с.
237. Законность в Российской Федерации [Текст] / ред. А. Я. Сухарев, И. Ф. Демидов, Ю. А. Тихомиров. – М.: СПАРК, 1998. – 215 с.
238. Законы и практика СМИ в Европе, Америке и Австралии (сравнительный анализ) [Текст]: пер. с англ. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Фонд защиты гласности : Права человека, 2000. – 236 с.
239. *Запольский, С. В.* Теория финансового права [Текст]: научные очерки / С. В. Запольский. – М.: Изд-во РАП, 2010. – 372 с.
240. *Захаров, М. Л.* Пенсионный кодекс Российской Федерации [Текст]: проект / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова, В. Б. Савостьянова. – М.: Р. Валент, 2008. – 176 с.
241. Захаров, М. Л. Право социального обеспечения России [Текст]: учебник / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 608 с.

242. *Иваненко, В. А.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты [Текст] / В. А. Иваненко, В. С. Иваненко. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 404 с.

243. *Иловайский, С. И.* Учебник финансового права [Текст] / С.И. Иловайский. – Репр. копия. – Одесса: Типо-хромолитография А. Ф. Соколовского, 1904. – 676 с.

244. *Ильин, И.* Соч. [Текст]: в 2 т. / И. Ильин. – М.: Русская книга, 1994. Т. 2: Поющее сердце. Книга тихих созерцаний. – 1120 с.

245. *Исаев, И. А.* История государства и права России [Текст] / И.А. Исаев. – М.: Юрист, 1993. – 272 с.

246. *Исаков, В. Б.* Юридические факты в советском праве [Текст] / В.Б. Исаков. – М.: Юрид. лит., 1984. – 144 с.

247. *Кабышев, В. Т.* Конституционное право России [Текст]: учеб.-метод. комплекс / В. Т. Кабышев, В. И. Гавриленко. – Саратов: Изд-во СГАП, 2010. – 128 с.

248. Казна и бюджет [Текст]: кол. моногр. / отв. ред. Д. Л. Комягин. – М.: Наука, 2014. – 501 с.

249. *Карасева, М. В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) [Текст] / М. В. Карасева. – М.: Юристъ, 2003. – 173 с.

250. *Карасева, М. В.* Финансовое право [Текст]: краткие учеб. курсы юрид. наук / М. В. Карасева, Ю. А. Крохина. – М.: Инфра-М: Норма, 2001. – 256 с.

251. *Карасева, М. В.* Финансовое право и деньги [Текст]: моногр. / М.В. Карасева. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. – 56 с.

252. *Карасева, М. В.* Финансовое правоотношение [Текст] / М.В. Карасева. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. – 304 с.

253. *Карасева, М. В.* Финансовое правоотношение [Текст] / М.В. Карасева. – М.: Норма; Норма-Инфра-М, 2001. – 288 с.

254. *Карташов, В. Н.* Принципы права [Текст] / В. Н. Карташов // Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М.: Зерцало, 2002. – Т. 2.– 528 с.
255. *Карташов, В. Н.* Принципы права [Текст] / В. Н. Карташов // Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юристъ, 2003. – 592 с.
256. *Кечекьян, С. Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе [Текст] / С. Ф. Кечекьян. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 185 с.
257. *Кирилина, В. Е.* Малое предприятие как субъект налогового права: теория, история и практика [Текст]: моногр. / В. Е. Кирилина; под ред. Е. Ю. Грачевой. – М.: РАП, 2008. – 200 с.
258. *Кобликов, А. С.* Юридическая этика [Текст] : учебник для вузов / А. С. Кобликов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 168 с.
259. *Комаров, С. А.* Теория государства и права [Текст] / С.А. Комаров, А. В. Малько. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2004. – 440 с.
260. *Комаров, С. А.* Теория государства и права [Текст]: учеб.-метод. пособие / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М.: НОРМА, 2003. – 448 с.
261. Конституционное право России [Текст]: учебник / под ред. В.Т. Кабышева. – Саратов: Изд-во СГЮА, 2013. – 328 с.
262. *Косаренко, Н. Н.* Правовое обеспечение публичных интересов в сфере страхования [Текст]: моногр. / Н. Н. Косаренко. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 332 с.
263. Конституционное совещание [Текст]: стеногр., матер., док. / под общ. ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С.М. Шахрая и др. – М.: Юрид. лит., 1996. – Т. 12: 29 апреля – 10 ноября 1993 г. – 468 с.
264. *Кричевский, Н. А.* Государственное регулирование социального страхования [Текст] / Н. А. Кричевский, А. Г. Куксин. – М.: Дашков и Ко, 2006. – 137 с.
265. *Крохина, Ю. А.* Финансовое право России [Текст]: учебник / Ю.А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 720 с.

266. *Крохина, Ю. А.* Финансовое право России [Текст]: учебник для вузов / Ю. А. Крохина. – М.: НОРМА, 2004. – 704 с.

267. *Ксенофонт Афинский.* Сократические сочинения [Текст]: тексты печ. по изд. Academia 1935 г. в нов. ред. пер. / ст. и прим. С. И. Соболевского. – СПб.: Комплект, 1993. – 416 с.

268. *Кузьмичева, Г. А.* Административная ответственность [Текст]: учеб. пособие / Г. А. Кузьмичева, Л. А. Калинина. – М.: Юриспруденция, 2000. – 464 с.

269. *Кутуков, В. Б.* Основы финансовой и страховой математики: методы расчета кредитных, инвестиционных, пенсионных и страховых схем [Текст] / В. Б. Кутуков. – М.: Дело, 1998. – 304 с.

270. *Кучерявенко Н. П.* Курс налогового права [Текст]: в 6 т. / Н.П. Кучерявенко. – Харьков: Легас, 2004. – Т. 2: Введение в теорию налогового права. – 600 с.

271. *Кучерявенко, Н. П.* Курс налогового права [Текст]: в 2 т. / Н.П. Кучерявенко. – М.: Статут, 2010. – Т. 2: Особенная часть. – 639 с.

272. *Кучинский, В. А.* Личность, свобода, право [Текст] / В.А. Кучинский. – М.: Юрид. лит., 1978. – 208 с.

273. Ленинские декреты о социальном обеспечении [Текст] / М.Л. Захаров, В. В. Караваев, А. Н. Колесников, Я. М. Фогель; отв. ред. В.П. Барыбин. – М.: Юрид. лит., 1972. – 208 с.

274. *Леонтьев, А. Н.* Деятельность. Сознание. Личность [Текст] / А.Н. Леонтьев. – М.: Политиздат, 1975. – 304 с.

275. *Лепихов, М. И.* Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения [Текст]: моногр. / М. И. Лепихов. – М.: ГИС, 2005. – 297 с.

276. *Лившиц, Р. З.* Теория права [Текст]: учебник / Р. З. Лившиц, Ю.П. Орловский. – 2-е изд. – М.: БЕК, 2001. – 224 с.

277. *Лисицын, Ю. П.* Медицинское страхование [Текст] / Ю.П. Лисицын, В. И. Стародубов, Е. Н. Савельева. – М.: Медицина, 1995. – 140 с.
278. *Малахов, В. П.* Основы философии права [Текст]: учеб. пособие для вузов / В. П. Малахов. – М.: Академический Проект: Культура, 2005. – 240 с.
279. *Малько, А. В.* Теория правовой политики [Текст]: моногр. / А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 328 с.
280. *Малько, А. В.* Цели и средства в праве и правовой политике [Текст] / А. В. Малько, К. В. Шундииков. – Саратов: Изд-во СГАП, 2003. – 296 с.
281. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. [Текст]. – 2-е изд. – Т. 4. – 615 с.
282. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. [Текст]. – 2-е изд. – Т. 20. – 827 с.
283. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. [Текст]. – 2-е изд. – Т. 37. – 599 с.
284. *Марченко, М. Н.* Сравнительное правоведение. Общая часть [Текст]: учебник / М. Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2001. – 560 с.
285. *Марченко, М. Н.* Теория государства и права [Текст]: учебник / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2013. – 656 с.
286. *Матузов, Н. И.* Правовая система и личность [Текст] / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 294 с.
287. *Матузов, Н. И.* Теория государства и права [Текст]: учебник / Н.И. Матузов, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 512 с.
288. Международные акты о правах человека [Текст]: сб. договоров. М.: Норма, 2000.
289. Международные акты о правах человека [Текст]: сб. док. / сост., авт. вступ. ст. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. – 2-е изд., доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2002. – 944 с.
290. Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ [Текст] / М. И. Акатнова, Ю. В. Васильева,

Ю.В. Воронин и др.; рук. авт. кол. К. Н. Гусов; отв ред. Э. Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. – М.: Проспект, 2013. – 440 с.

291. *Мелехин, А. В.* Теория государства и права [Текст]: учебник / А.В. Мелехин. – М.: Маркет ДС, 2007. – 640 с.

292. *Миронова, Т. К.* Право и социальная защита [Текст] / Т.К. Миронова. – М.: Права человека, 2006. – 336 с.

293. *Мицкевич, А. В.* Субъекты советского права [Текст] / А.В. Мицкевич. – М.: Госюриздат, 1962. – 213 с.

294. *Назаров, В. С.* Актуальные проблемы пенсионной реформы [Текст] / В. С. Назаров. – М.: Дело, 2010. – 144 с.

295. *Нерсесянц, В. С.* Право и закон: из истории правовых учений [Текст] / В. С. Нерсесянц. – М.: Наука, 1983. – 366 с.

296. *Никольский, П. А.* Основные вопросы страхования [Текст] / П.А. Никольский. – Казань: Типо-литография Императорского ун-та, 1895. – 420 с.

297. *Ногина, О. А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования [Текст] / О.А. Ногина. – М.: Статут, 2012. – 462 с.

298. Общая теория государства и права [Текст]: акад. курс в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2002. – Т. 2: Теория права. – 416 с.

299. Общая теория советского права [Текст] / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. – М.: Юрид. лит., 1966. – 491 с.

300. *Озеров, И. Х.* Основы финансовой науки [Текст] / И. Х. Озеров. – М.: Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1911. – Вып. 1: Учение об обыкновенных доходах. – 550 с.

301. *Озеров, И. Х.* Основы финансовой науки [Текст] / И. Х. Озеров. – М.: тип. т-ва И. Д. Сытина, 1917. – Вып. 1. – 352 с.

302. Организация и действие социальной помощи во Франции. Organisation et mecanismes de l'aide sociale en France [Текст]. – М.: Французская Организация Технического Сотрудничества, 1993. – 116 с.

303. *Осипов, П. П.* Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций. Аксиологические аспекты [Текст] / П.П. Осипов. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 135 с.
304. Ответственность за нарушение финансового законодательства [Текст]: науч.-практ. пособие / Р. Ю. Абросимов, О. А. Акопян, Я.В. Буркавцова и др.; отв. ред. И. И. Кучеров. – М: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. – 225 с.
305. Очерки финансово-правовой науки современности [Текст]: моногр. / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. – М.; Харьков: Право, 2011. – 592 с.
306. *Пастушенко, Е. Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты [Текст] / Е.Н. Пастушенко; под ред. Н. И. Химичевой. – Саратов: Изд-во СГАП, 2006. – 372 с.
307. Пенсионный кодекс Российской Федерации [Текст]: проект / авт. кол. – М.: Проспект, 2009. – 176 с.
308. *Пермяков, Ю. Е.* Лекции по философии права [Текст]: учеб. пособие / Ю. Е. Пермяков. – Самара: Изд-во Самарск. ун-та, 1995. – 120 с.
309. *Пискотин, М. И.* Советское бюджетное право: основные проблемы [Текст] / М. И. Пискотин. – М.: Юрид. лит., 1971. – 312 с.
310. *Покачалова, А. С.* Договорные отношения негосударственных пенсионных фондов по обязательному пенсионному страхованию [Текст]: моногр. / А. С. Покачалова. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 176 с.
311. Право социального обеспечения России [Текст]: учебник / М. О. Буянова, К. Н. Гусов, Ф. О. Дзгоева и др.; под ред. К. Н. Гусова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 640 с.
312. Правовая политика России: теория и практика [Текст]: моногр. колл. авт. / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Велби, Проспект, 2006. – 752 с. (авторы главы «Финансово-правовая политика» – Е. В. Покачалова, Н. И. Химичева).

313. *Пряхина, Т. М.* Конституционная доктрина Российской Федерации [Текст] / Т. М. Пряхина; под ред. В. О. Лучина. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2006. – 323 с.
314. *Птушенко, А. В.* Заметки о современном праве [Текст] / А.В. Птушенко. – М.: РИНФО, 2009. – 166 с.
315. *Пушкарева, В. М.* История финансовой мысли и политики налогов [Текст]: учеб. пособие / В. М. Пушкарева. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 256 с.
316. *Пчелинцев, С. В.* Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов [Текст]: моногр. / С. В. Пчелинцев. – М.: Норма, 2006. – 480 с.
317. *Радько, Т. Н.* Теория государства и права [Текст]: учебник / Т.Н. Радько, В. В. Лазарев, Л.А. Морозова. – М.: Проспект, 2014. – 568 с.
318. *Ремнев, В. И.* Социалистическая законность в государственном управлении [Текст] / В. И. Ремнев. – М.: Наука, 1979. – 301 с.
319. *Ржевская, М. А.* Становление и развитие системы государственного социального страхования в России [Текст] / М.А. Ржевская. – Саратов: СГСЭУ, 2012. – 104 с.
320. *Розин, В. М.* Генезис права [Текст] / В. М. Розин. – М.: Nota Bene, 2001. – 208 с.
321. Российское законодательство X–XX веков [Текст]: в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. – М.: Юрид. лит., 1984. – Т. 1: Законодательство Древней Руси / отв. ред. В. Л. Янин. – 432 с.
322. *Рыбакова, С. В.* Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства: опыт современной России [Текст]: моногр. / под ред. Н. И. Химичевой. – Тамбов: ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. – 250 с.
323. *Савинов, А. Н.* Организация работы органов социальной защиты [Текст]: учеб. пособие / А. Н. Савинов, Т. Ф. Зарембо. – 2-е изд., стер. – М.: Академия, 2010. – 224 с.

324. *Саттарова, Н. А.* Принуждение в финансовом праве [Текст] / Н.А. Саттарова; под ред. И. И. Кучерова. – М.: Юрлитинформ, 2006. – 392 с.

325. *Сергейко, П. Н.* Законность, обоснованность и справедливость судебных актов [Текст] / П. Н. Сергейко. – Краснодар: Кубан. ун-т, 1974. – 191 с.

326. *Смирникова, Ю. Л.* Финансовое право и политика: соотношение и взаимодействие [Текст]: моногр. / Ю. Л. Смирникова; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: РПА Минюста России, 2011. – 110 с.

327. *Смирнов, Д. А.* Принципы современного российского налогового права [Текст] / Д. А. Смирнов; под ред. Н. И. Химичевой. – М.: Юрлитинформ, 2009. – 312 с.

328. *Снежко, О. А.* Защита социальных прав граждан: теория и практика [Текст]: моногр. / О. А. Снежко. – М.: Инфра-М, 2013. – 274 с.

329. *Соколов, А. Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации [Текст]: учеб. пособие / А. Ю. Соколов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Саратов: Изд-во СГЮА, 2014. – 164 с.

330. *Соколова, Э. Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст] / Э.Д. Соколова / под ред. Е. Ю. Грачевой. – М.: Юриспруденция, 2007. – 136 с.

331. *Спиркин, А. Г.* Философия [Текст]: учебник для студентов вузов / А. Г. Спиркин. – М.: Гардарики, 1999. – 815 с.

332. *Старилов, Ю. Н.* Нарушения налогового законодательства и юридическая ответственность [Текст] / Ю. Н. Старилов. – Воронеж: Воронеж, 1995. – 284 с.

333. Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации. Избранные права [Текст] / науч. ред. Н. В. Варламова, Т. А. Васильева. – М.: Институт права и публичной политики, 2002. – 606 с.

334. Зарубежный опыт и отечественные традиции в российском праве: Всерос. науч.-метод. семинар, 28–30 июня 2004 г. – СПб.: С.-Петербур. гос. ун-т: С.-Петербур. ун-т МВД России, 2004. – 248 с.

335. *Столыпин, П. А.* Программа реформ [Текст]: док. и матер.: в 2 т. / П. А. Столыпин. – М.: РОССПЭН, 2003. – Т. 1. – 764 с.

336. Страхование [Текст] / под ред. Т. А. Федоровой. – М.: Экономистъ, 2003. – 875 с.

337. *Субочев, В. В.* Законные интересы [Текст] / В. В. Субочев; под ред. А. В. Малько. – М.: Норма, 2008. – 496 с.

338. *Сырых, В. М.* Теория государства и права [Текст]: учебник / В.М. Сырых. – М.: Юстицинформ, 2002. – 592 с.

339. *Сычев, Н. И.* Объективное и субъективное в научном познании [Текст]. – Ростов н/Д: Изд-во Ростов. ун-та, 1974. – 180 с.

340. Теория государства и права [Текст]: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1999. – 672 с.

341. Теория государства и права [Текст]: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.

342. Теория государства и права [Текст]: учебник / С. И. Архипов, В.М. Корельский, В. И. Леушин и др. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1996. – 559 с.

343. Теория государства и права [Текст]: учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, Г. В. Игнатенко и др.; под ред. В. М. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2001. – 616 с.

344. Теория государства и права [Текст]: учебник для вузов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА-ИНФРА - М, 2002. – 616 с.

345. *Тихомиров, Ю. А.* Публичное право [Текст]: учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 485 с.

346. Толстой, Ю. К. К теории правоотношения [Текст] / Ю.К. Толстой. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 87 с.
347. Трудовое и социальное право зарубежных стран. Основные институты: сравнительно-правовое исследование [Текст] / М. М. Вильданова, Н. И. Гайдаенко-Шер, В. В. Залесский и др.; под ред. Э. Б. Френкель. – М.: Юристъ, 2002. – 687 с.
348. Трудовое устройство инвалидов в СССР: сб. норматив. актов и метод. матер. [Текст] / сост. Т. В. Домашнева, А. С. Краснопольский, М. Е. Шарапов; под общ. ред. В. А. Аралова, Л.Я. Гинцбурга. – М.: Госюриздат, 1963. – 471 с.
349. Уемов, А. И. Системный подход и общая теория систем [Текст] / А. И. Уемов. – М.: Мысль, 1978. – 272 с.
350. Финансовое право [Текст]: учебник / Е. Ю. Грачева, Н.Г. Горазеев, В. М. Малиновская и др.; под ред. Е. Ю. Грачевой. – М.: Право и закон: КолосС, 2003. – 384 с.
351. Финансовое право [Текст]: учебник / А. Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010.– 528 с.
352. Финансовое право [Текст]: учебник / О. Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – М.: Велби, Проспект, 2004. – 536 с.
353. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Контракт: Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
354. Финансовое право: методология исследований, генезис, система [Текст]: моногр. / под ред. С. В. Запольского. – М.: Изд-во РАП, 2013. – 252 с.
355. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М.: БЕК, 1997. – 328 с.
356. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юристъ, 2000. – 600 с.

357. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 3-е изд. – М.: Юрист, 2003. – 472 с.
358. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 464 с.
359. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА, 2009. – 768 с.
360. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра -М, 2012. – 752 с.
361. Финансы [Текст]: учебник / под ред. А. Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – М.: Финансы и кредит, 2004. – 252 с.
362. Финансы [Текст]: учебник для вузов / под ред. Л. А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 1999. – 528 с.
363. Финансы. Денежное обращение. Кредит [Текст]: учебник / под ред. Г. Б. Поляка. – 2-е изд. – М.: ЮНИТИ, 2001. – 512 с.
364. Финансы, денежное обращение и кредит [Текст] / под ред. М.В. Романовского, О. В. Врублевской. – М.: Юрайт-М, 2006. – 544 с.
365. Финансы, деньги, кредит [Текст]: учебник / под ред. О.В. Соколовой. – М.: Юристъ, 2000. – 784 с.
366. *Халфина, Р.О.* Общее учение о правоотношении [Текст] / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 352 с.
367. *Халфина, Р. О.* Право как средство социального управления [Текст] / отв. ред. М. И. Пискотин. – М.: Наука, 1988. – 256 с.
368. *Ханкевич, Л. А.* Дискуссионные аспекты теории финансового права [Текст]: моногр. / Л. А. Ханкевич. – Минск: БИП-С Плюс, 2007. – 145 с.
369. *Химичева, Н. И.* Финансовое право [Текст]: учеб.-метод. комплекс / Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. – М.: НОРМА, 2005. – 464 с.
370. Хрестоматия по истории Древней Греции [Текст] / под ред. Д.П. Каллистова. – М.: Мысль, 1964. – 695 с.
371. *Хропанюк, В. Н.* Теория государства и права [Текст] / под ред. В.Г. Стрекозова. – 2-е изд., доп. и испр. – М.: Интерстиль, 1999. – 377 с.

372. *Худяков, А. И.* Избранные труды по финансовому праву [Текст] / А.И. Худяков; сост. М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А.Т. Шаукенов. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2010. – 472 с.
373. *Худяков, А. И.* Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть [Текст] / А. И. Худяков. – Алматы: Баспа, 2001. – 272 с.
374. *Цыпкин, С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства [Текст] / С. Д. Цыпкин. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. – 80 с.
375. *Черданцев, А. Ф.* Теория государства и права [Текст]: учебник для вузов / А. Ф. Черданцев. – М.: Юрайт, 2000. – 432 с.
376. *Чернобровкина, Е. Б.* Финансовое право [Текст]: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2012. – 576 с.
377. *Чиркин, В. Е.* Юридическое лицо публичного права [Текст] / В. Е. Чиркин. – М.: Норма, 2007. – 352 с.
378. *Чуркин, А. В.* Объект налогообложения: правовые характеристики [Текст]: учеб. пособие / А. В. Чуркин. – М.: Юристъ, 2003. – 120 с.
379. *Шахрай, С. М.* О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований [Текст]: моногр. / С. М. Шахрай. – М.: Наука, 2013. – 919 с.
380. *Шевелева, Н. А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ [Текст] / Н. А. Шевелева. – СПб.: Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. – 280 с.
381. *Шепенко, Р. А.* Налоговое право: конституционные нормы [Текст] / Р. А. Шепенко. – М.: Статут, 2006. – 303 с.
382. *Шершеневич, Г. Ф.* Общая теория права [Текст]: в 4 т. / Г. Ф. Шершеневич. – Репр. копия. – М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1910. – Т. 1/2: Теоретическая часть. – 698 с.
383. *Щекин, Д. И.* Юридические презумпции в налоговом праве [Текст]: учеб. пособие / Д. И. Щекин; под ред. С. Г. Пепеляева. – М.: Пресс, 2002. – 252 с.

384. *Яковлев, В. Н.* Древнеримское и современное гражданское право России. Рецепция права [Текст]: учеб. пособие / В. Н. Яковлев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Ижевск: УдГУ, 2004. – Ч. 1. – 502 с.

385. *Яковлев, В. Ф.* Экономика. Право. Суд. Проблемы теории и практики [Текст] / В. Ф. Яковлев. – М.: Наука/Интерпериодика, 2003. – 596 с.

386. Экономическая ответственность предпринимателей. (Общая) [Текст] В. Г. Яроцкий. – СПб.: Тип. Министерства путей сообщения (А. Бенке), 1887. Ч. 1: Ответственность предпринимателей как основание законодательного регулирования отношений хозяев и рабочих. – 459 с.

Диссертационные исследования, авторефераты диссертационных исследований

387. *Абхазава, И. Г.* Финансово-правовое регулирование деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации: пути совершенствования [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Г. Абхазава. – М., 2005. – 24 с.

388. *Акчурина, А. И.* Финансовая инвестиционная политика в России [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / А. И. Акчурина. – Саратов, 2005 – 214 с.

389. *Арсланбекова, А. З.* Налоговые санкции в системе мер финансово-правовой ответственности [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А. З. Арсланбекова. – Махачкала, 2001. – 179 с.

390. *Арсланбекова, А. З.* Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А. З. Арсланбекова. – Саратов, 2008. – 470 с.

391. *Аширова, Л. М.* Проблемы реализации принципа справедливости в уголовном процессе [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. М. Аширова. – Уфа, 2006. – 26 с.

392. *Батыров, С. Е.* Финансово-правовая ответственность [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Е. Батыров. – М., 2003. – 22 с.

393. *Белоусова, А. Г.* Финансовый механизм формирования и использования внебюджетных социальных фондов [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / А. Г. Белоусова. – Иркутск, 2003. – 189 с.

394. *Блауберг, И. В.* Философско-методологические проблемы системного исследования [Текст]: дис. ... д-ра филос. наук / И. В. Блауберг. – М., 1983. – 306 с.

395. *Бурдавицын, С. В.* Государственные социальные внебюджетные фонды как форма реализации экономических интересов [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / С. В. Бурдавицын. – Саратов, 1996. – 193 с.

396. *Васильев, Д. А.* Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Васильев. – М., 2001. – 168 с.

397. *Галактионов, С. А.* Принцип справедливости (уголовно-правовой аспект) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Галактионов. – Рязань, 2004. – 169 с.

398. *Гейхман, О. А.* Бюджетно-правовая ответственность [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Гейхман. – М., 2004. – 22 с.

399. *Глушко, А. В.* Финансово-правовой статус центральных банков зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Глушко. – М., 2008. – 38 с.

400. *Горбунова, О. Н.* Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / О. Н. Горбунова. – М., 1996. – 262 с.

401. *Грачева, Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Ю. Грачева. – М., 2000. – 378 с.

402. *Диденко-Чинтимур Д. С.* Государственные социальные внебюджетные фонды и их взаимодействие с органами внутренних дел: финансово-правовой аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Д. С. Диденко-Чинчимур. – М., 2009. – 207 с.

403. *Дощицина, О. В.* Финансово-правовой статус автономного учреждения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Дощицина. – М., 2010. – 272 с.

404. *Древаль, Л. Н.* Финансово-правовое регулирование внебюджетных фондов в Российской Федерации: пути совершенствования [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Л. Н. Древаль. – Хабаровск, 1999. – 216 с.

405. *Емельянов, А. С.* Реализация охранительной функции финансового права [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А. С. Емельянов. – М., 2005. – 327 с.

406. *Журавлева, С. В.* Правовые основы функционирования бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / С. В. Журавлева – Саратов, 2005. – 22 с.

407. *Журавлева, С. В.* Правовые основы функционирования бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Журавлева. – Саратов, 2005. – 178 с.

408. *Заседателев, Д. В.* Финансово-правовой статус таможенных органов Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Заседателев. – М., 2002. – 171 с.

409. *Земцова, Л. Н.* Законность банковской деятельности в системе принципов финансового права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. Н. Земцова. – Саратов, 2011. – 27 с.

410. *Катомина, В. А.* Справедливость и состязательность в российском праве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Катомина. – Саратов, 2009. – 22 с.

411. *Косарев, Ю. А.* Концептуальные модели государственного социального страхования как формы социальной защиты и национальной безопасности общества в пореформенный период [Текст]: дис. ... д-ра социол. наук / Ю. А. Косарев. – М., 1999. – 305 с.

412. *Косоногова, С. В.* Финансово-правовое регулирование организации страхования в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Косоногова. – Саратов, 2008. – 27 с.

413. *Кретьова-Алешина, И. А.* Конституционный принцип недискриминации в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Кретьова-Алешина. – Саратов, 2012. – 22 с.

414. *Кузнецов, А. В.* Внебюджетные фонды в системе инструментов социальной политики государства [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / А. В. Кузнецов. – СПб., 2006. – 171 с.

415. *Левина, Е. В.* Финансово-правовые принципы банковской деятельности [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Левина. – Саратов, 2012. – 26 с.

416. *Левина, Е. В.* Финансово-правовые принципы банковской деятельности [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Левина. – Саратов, 2012. – 210с.

417. *Литвинова, Ю. М.* Финансовый контроль в области таможенного дела: проблемы правового регулирования и правоприменения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. М. Литвинова. – Саратов, 2011. – 26 с.

418. *Маркелов, Ф. В.* Теоретические проблемы ответственности за нарушения бюджетного законодательства (финансово-правовой аспект) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Ф. В. Маркелов. – Саратов, 2006. – 220 с.

419. *Матвеева, Т. А.* Конституционный принцип социалистической законности [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Матвеева. – Саратов, 1988. – 205 с.

420. *Нечай, А. А.* Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Нечай. – Киев, 2005. – 44 с.

421. *Нечай, А. А.* Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Нечай. – Киев, 2005. – 578 с.

422. *Нигматуллина, Г. Р.* Совершенствование аудита расчетов с государственными внебюджетными социальными фондами [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук / Г. Р. Нигматуллина. – Йошкар-Ола, 2011. – 18 с.

423. *Николаев, И. В.* Правовое регулирования внутрихозяйственного финансового контроля в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Николаев. – Саратов, 2010. – 26 с.

424. *Ногина, О. А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О. А. Ногина. – М., 2013. – 48 с.

425. *Ногина, О. А.* Контроль за деятельностью государственных внебюджетных социальных фондов [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Ногина. – СПб., 1998. – 232 с.

426. *Орач, Е. М.* Социальная справедливость советского права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. М. Орач. – Харьков, 1972. – 22 с.

427. *Пастушенко, Е. Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Н. Пастушенко. – Саратов, 2006. – 518 с.

428. *Петрова, А. В.* Основные функции Конституции Российской Федерации (вопросы теории) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Петрова. – М., 2004. – 232 с.

429. *Писарева, Е. Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Г. Писарева. – Саратов, 2011. – 58 с.

430. *Покачалова, Е. В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е. В. Покачалова. – Саратов, 2007. – 66 с.

431. *Попов, В. В.* Защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере налогообложения: вопросы теории и практики [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Попов. – Саратов, 2012. – 54 с.

432. *Плотникова, Ю.А.* Правовые основы финансового контроля представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. А. Плотникова. – Саратов, 2008. – 26 с.

433. *Пышкин, А.С.* Финансово-правовые аспекты аудиторской деятельности [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / А. С. Пышкин. – Саратов, 2006. – 26 с.

434. *Разгильдиева, М. Б.* Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. Б. Разгильдиева. – Саратов, 2011. – 58 с.

435. *Разгильдиева, М. Б.* Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / М. Б. Разгильдиева. – Саратов, 2011. – 563 с.

436. *Реуф, В. М.* Специально-юридические принципы права [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Реуф. – Самара, 2004. – 241 с.

437. *Савицкий, А. И.* Режим недискриминации в налоговом праве Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан: сравнительно-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Савицкий. – Екатеринбург, 2012. – 30 с.

438. *Саттарова, А. А.* Фонд как институт в финансовом праве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Саттарова. – М., 2007. – 22 с.

439. *Саттарова, Н. Л.* Принуждение в финансовом праве [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / Н. Л. Саттарова – М., 2006. – 43 с.

440. *Смирникова, Ю. Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Л. Смирникова. – М., 2002. – 206 с.

441. *Смирникова, Ю. Л.* Регулятивная функция финансового права : системный подход и реализация [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. Л. Смирникова. – М., 2012. – 42 с.

442. *Соловьева, Е. В.* Социальное обеспечение семей с детьми как элемент социальной защиты населения России в переходный к рыночной экономике период [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Соловьева. – М., 1995. – 32 с.

443. *Томилин, О. О.* Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в финансовой сфере [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. О. Томилин. – Саратов, 2003. – 22 с.

444. *Фазылов, Р. Р.* Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Р. Р. Фазылов. – Казань, 2005. – 179 с.

445. *Федорченко, А. А.* Принципы правовой системы России: теоретический аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Федорченко. – М., 2003. – 21 с.

446. *Федорченко, А. А.* Принципы правовой системы России: теоретический аспект [Текст]: дисс. ... канд. юрид. наук / А. А. Федорченко. – М., 2003. – 176 с.

447. *Широкова, Е. К.* Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Е. К. Широкова. – Воронеж, 2008. – 230 с.

448. *Щердина, И. В.* Кассовое обслуживание государственных внебюджетных фондов органами казначейства России [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / И. В. Щердина. – М., 2010. – 208 с.

449. *Янова, С. Ю.* Социальное страхование в системе социальной защиты населения: организация и финансовый механизм [Текст]: дис. ... д-ра экон. наук / С. Ю. Янова. – СПб., 2001. – 413 с.

Статьи из периодических изданий, сборников научных трудов

450. *Абасалиев, М. Р.* Принципы организации информационных систем в социальной сфере на примере Пенсионного фонда России по Республике Дагестан [Текст] / М. Р. Абасалиев, Д. К. Сфиева, А. Р. Шахмаева // Информационные технологии в проектировании и производстве. – 2007. – № 3. – С. 43–46.

451. *Абрамчик, Л. Я.* Финансирование государственных расходов на социальную сферу в Республике Беларусь [Текст] / Л. Я. Абрамчик // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 7. – С. 42–46.

452. *Авакьян, С. А.* Глобализация, общие конституционные ценности, национальное регулирование [Текст] / С. А. Авакьян // Национальные интересы. – 2001. – № 4. – С. 45.

453. *Агапов, А. Б.* Публичный статус государственных корпораций [Текст] // Публично-правовые исследования: ежегодник Центра публично-правовых исследований. – Курск: АНО ЦППИ, 2007. – Т. 2. – С. 323–349.

454. *Агапцов, С. А.* Правовое регулирование деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации [Текст] / С. А. Агапцов // Финансовое право. – 2005. – № 3. – С. 17–21.

455. *Алебастрова, И. А.* Социальное государство: белые одежды голого короля или платье для золушки? [Текст] / И. А. Алебастрова // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 20. – С. 2–11.

456. *Алехина, Е. С.* Система обязательного социального страхования России: процессы становления и проблемы развития [Текст] / Е. С. Алехина // Финансы и кредит. – 2009. – № 4 – С. 73–79.

457. *Амбарян, М. Г.* Правовое положение государственных корпораций [Текст] / М. Г. Амбарян // Безопасность бизнеса. – 2010. – № 1. – С. 2–3.

458. *Арбатская, Ю. В.* Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологическая и уголовно-правовая характеристика [Текст] / Ю. В. Арбатская, Н. В. Васильева, А. А. Христюк // Криминологический

журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2014. – № 4. – С. 104–113.

459. *Бакаева, О. Ю.* Финансово-правовой статус как юридическая категория (на примере таможенных органов) [Текст] / О. Ю. Бакаева // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. – М.; Харьков: Право, 2011. – С. 187–204.

460. *Бевеликова, Н. М.* Правовое обеспечение реформ здравоохранения: опыт Китая, России, США [Текст] / Н. М. Бевеликова // Медицинское право. – 2011. – № 3. – С. 7–16.

461. *Бланкенагель, А.* Конституционные суды, социальные права и социальное государство [Текст] / А. Бланкенагель // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 1. – С. 4–22.

462. *Болтанова, Е. С.* Юридическая ответственность за земельные правонарушения [Текст] / Е. С. Болтанова // Журнал российского права. – 2014. – № 12. – С. 88–97.

463. *Болтинова, О. В.* К вопросу о государственном финансовом контроле в Российской Федерации [Текст] / О. В. Болтинова // Финансовое право и управление. – 2013. – № 2. – С. 39–45.

464. *Болтинова, О. В.* Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации [Текст] / О. В. Болтинова // Финансовое право. – 2011. – № 7. – С. 10–16.

465. *Бондарь, Н. С.* Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности [Текст] / Н. С. Бондарь // Журнал российского права. – 2005. – № 11. – С. 15–30.

466. *Бондарь, Н.С.* Научно-теоретические истоки конституционного мировоззрения (в контексте творческого наследия профессора И.Е. Фарбера) [Текст] / Н. С. Бондарь // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. – Саратов: Изд-во СГАП, 2008. – Вып. 9. – С. 46–58.

467. *Братчикова, И. В.* Общие и отличительные черты налогов и страховых взносов [Текст] / И. В. Братчикова // Финансовые и бухгалтерские консультации. – 1998. – № 1. – С. 26–31.

468. *Бунина, А. В.* Справедливость приговора суда [Текст] / А. В. Бунина // Пятьдесят лет кафедре уголовного процесса УрГЮА (СЮИ): матер. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Екатеринбург, 27–28 января 2005 г.): в 2 ч. – Екатеринбург: Изд-во УрГУ. – 2005. – Ч. 1. – С. 113–118.

469. *Васильева, Ю. А.* Реализация программ социальной защиты женщин в России [Текст] / Ю. А. Васильева // Известия ИГЭА. – 2011. – № 1 (75). – С. 131–133.

470. *Васильчук, В. А.* К вопросу об определении категории «справедливость» в современном украинском законодательстве [Текст] / В. А. Васильчук // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: матер. Междунар. круглого стола (21–23 сентября 2006 г., Черновцы) / под ред. В. М. Баранова, П. С. Пацуркивского, Г. О. Матюшкина. – Н. Новгород: Нижегород. исслед. науч.-прикл. центр «Юридическая техника», 2007. – С. 566–575.

471. *Ведерникова, О. Н.* О контроле за деятельностью органов исполнительной власти [Текст] / О. Н. Ведерникова // Преступность и власть: матер. конф. (1–3 марта 2000 г., Москва). – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. – 84 с.

472. *Венедиктов, А. В.* Органы управления государственной социалистической собственностью [Текст] / А. В. Венедиктов // Советское государственное право. – 1940. – № 5/6. – С. 5–6.

473. *Винницкий, А. В.* Институт государственных корпораций (компаний) и его реформирование [Текст] / А. В. Винницкий // Очерки конституционной экономики, 10 декабря 2010 года: госкорпорации – юридические лица публичного права: сб. ст. / отв. ред. Г. А. Гаджиев. – М.: Юстицинформ, 2010. – С. 119–217.

474. *Винницкий, А. В.* О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права [Текст] / А. В. Винницкий // Журнал российского права. – 2011. – № 5. – С. 81–90.

475. *Винницкий, Д. В.* Финансовое право в современных условиях: традиции и инновации [Текст] / Д. В. Винницкий // Финансовое право. – 2006. – № 8. – С. 8–16.

476. *Винницкий, Д. В.* Предмет российского налогового права [Текст] / Д. В. Винницкий // Журнал российского права. – 2002. – № 10. – С. 71–81.

477. *Гафуров, З. Ш.* Социально-правовое государство и право человека на достойное существование [Текст] / З. Ш. Гафуров // Государство и право. – 2008. – № 5. – С. 11–20.

478. *Гогин, А. А.* Проблемы юридической ответственности в сфере страховых отношений [Текст] / А. А. Гогин // Юрист. – 2015. – № 2. – С. 14–18.

479. *Гончаров, П. К.* Социальное государство: сущность и принципы [Текст] / П. К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2000. – № 2. – С. 46–59.

480. *Гордиенко, М. М.* К вопросу об обязательном социальном страховании [Текст] / М. М. Гордиенко // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 2. – С. 218–224.

481. *Горюнов, И. Ю.* О финансовом потенциале негосударственных пенсионных фондов [Текст] / И. Ю. Горюнов, В. Ю. Михальчук // Финансы. – 2008. – № 10. – С. 61–63.

482. *Гриненко, А. В.* Источники уголовно-процессуальных принципов [Текст] / А. В. Гриненко // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 21–27.

483. *Гринкевич, Л. С.* Современная региональная финансовая политика: содержание и принципы формирования [Текст] / Л. С. Гринкевич, Е. А. Лазичева // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 3 (7). – С. 55–61.

484. *Гутников, О. В.* Особенности правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации [Текст] / О. В. Гутников // Адвокат. – 2014. – № 11. – С. 17–27.

485. *Гутников, О. В.* Юридическая ответственность в корпоративных отношениях [Текст] / О. В. Гутников // Вестник гражданского права. – 2014. – № 6. – С. 51–117.

486. *Дутов, И. С.* Фонд как организационно-правовая форма некоммерческих организаций [Текст] / И. С. Дутов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 2. – С. 34–41.

487. *Ерофеева, С. С.* Институциональные проблемы реформирования системы пенсионного обеспечения в России [Текст] / С. С. Ерофеева // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2010. – № 120. – С. 290–295.

488. *Забарчук, С. Е.* Актуальные вопросы административно-правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации [Текст] / С. Е. Забарчук // Административное право и процесс. – 2006. – № 2. – С. 30–34.

489. *Забарчук, С. Е.* Актуальные вопросы правового регулирования финансовой устойчивости государственных внебюджетных фондов [Текст] / С. Е. Забарчук // Юридический мир. – 2006. – № 3. – С. 48–53.

490. *Запольский, С. В.* О природе понятия «финансовая система России» [Текст] / С. В. Запольский // Финансовое право. – 2006. – № 8. – С. 2–8.

491. *Захарова, О. С.* Законность в юрисдикционной правовой сфере [Текст] / О. С. Захарова // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – Вып. 21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России: соотношение, значение и формы. – С. 50–73.

492. *Зорькин, В.* Справедливость и социальные права: проблемы реализации [Текст] / В. Зорькин // Конституционный принцип социального

государства и его применение конституционными судами: сб. докл. – М.: Институт права и публичной политики, 2008. – С. 15.

493. *Зурабов, М. Ю.* Об актуальных вопросах пенсионного обеспечения [Текст] / М. Ю. Зурабов // Пенсия. – 2003. – № 4. – С. 24–26.

494. *Зырянова, Т. В.* Внешний и внутренний контроль за деятельностью Пенсионного фонда Российской Федерации [Текст] / Т. В. Зырянова, Е. М. Кот // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2008. – № 16. – С. 22–28.

495. *Зырянова, Т. В.* Контроль за эффективным и целесообразным использованием государственных средств Пенсионным фондом РФ [Текст] / Т. В. Зырянова, Е. М. Кот // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2008. – № 10. – С. 15–19.

496. *Иванов, С. А.* Применение конвенций МОТ в России в переходный период: некоторые проблемы [Текст] / С. А. Иванов // Государство и право. – 1994. – № 8/9. – С. 66–73.

497. *Игнатов, А. В.* Пенсионный налог – локомотив для российской экономики [Текст] / А. В. Игнатов // Налоговая политика и практика. – 2010. – № 5. – С. 24–31.

498. *Индейкин, Е. Н.* Почему провалилась реформа здравоохранения в США [Текст] / Е. Н. Индейкин // Главный врач. – 2004. – № 1. – С. 18–27.

499. *Исаков, Н. В.* Теоретико-методологические основы правовой политики [Текст] / Н. В. Исаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 17–25.

500. *Казизова, Г. С.* Реформирование системы социальной защиты населения в Республике Казахстан [Текст] / Г. С. Казизова, Ж. С. Казизова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2010. – № 11. – С. 57–60.

501. *Казина, О. Н.* Проблемы реализации финансово-правовой политики в области организации обязательного медицинского страхования [Текст] / О. Н. Казина // Реализация финансовой, банковской и таможенной

политики: современные проблемы экономики и права: сб. науч. тр. (по матер. Межвуз. науч.-практ. конф. (Саратов, 18 апреля 2008 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой, О. Ю. Бакаевой. – Саратов: Изд-во СГАП, 2008. – С. 34–36.

502. *Калов, З. А.* Финансовая система пенсионного страхования [Текст] / З. А. Калов, Ф. М. Курашев, Л. У. Хадиева // *Фундаментальные исследования.* – 2008. – № 1. – С. 25–29.

503. *Карасева, М. В.* Политическая обусловленность финансово-правового регулирования [Текст] / М. В. Карасева // *Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства: междунар. науч. конф.* – Черновцы: Рута, 2003. – Вып. 1: Научные доклады. – С. 27–39.

504. *Карпикова, И. С.* Отношение работающего населения к вопросу формирования будущей пенсии [Текст] / И. С. Карпикова, А. А. Соломеин // *Известия ИГЭА.* – 2011. – № 1 (75). – С. 121–125.

505. *Карпович, Ю. В.* Социальная политика в России в условиях финансово-экономического кризиса [Текст] / Ю. В. Карпович, Т. Л. Лепихина // *Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки.* – 2009. – № 3. – С. 253–260.

506. *Касачева, О. В.* Проблемы совершенствования обязательного социального страхования в Российской Федерации на современном этапе [Текст] / О. В. Касачева // *Вестник Томского государственного университета.* – 2007. – № 305. – С. 127–129.

507. *Каткова, Л. В.* Административно-правовая защита социальных интересов населения в России [Текст] / Л. В. Каткова, Л. С. Приказнова // *Административное право и процесс.* – 2010. – № 6. – С. 42–44.

508. *Кашипова, И. Р.* Основные инструменты борьбы с дефицитом средств государственных внебюджетных фондов социального страхования [Текст] / И. Р. Кашипова // *Современная наука.* 2010. – № 3. – С. 83–87.

509. *Кирилловых, А. А.* Развитие пенсионной реформы и проблемы ее правового обеспечения [Текст] / А. А. Кирилловых // Социальное и пенсионное право. – 2011. – № 1. – С. 21–26.

510. *Коломин, Е. В.* Страхование как экономическая категория [Текст] / Е. В. Коломин // Экономика здравоохранения. – 1998. – № 2. – С. 48–54.

511. *Козырин, А. Н.* Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации [Текст] / А. Н. Козырин // Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 66–76.

512. *Комаров, Ю. М.* О развитии медицинского страхования за рубежом [Текст] / Ю. М. Комаров // Вопросы экономики и управления для руководителей здравоохранения. – 2005. – № 9. – С. 69–76.

513. *Коокуева, В. В.* Теоретические аспекты системы социального страхования [Текст] / В. В. Коокуева // Современные исследования социальных проблем. – 2010. – № 4.1 (04). – С. 384–390.

514. *Котов, В. В.* Содержание и структура негосударственного контрольного правоотношения [Текст] / В. В. Котов // Актуальные вопросы российского права. – 2009. – № 1. – С. 151–157.

515. *Краснов, М. А.* Юридическая ответственность – целостное правовое явление [Текст] / М. А. Краснов // Советское государство и право. – 1984. – № 3. – С. 73–77.

516. *Крохина, Ю. А.* Теоретические основы финансово-правовой ответственности [Текст] / Ю. А. Крохина // Журнал российской права. – 2004. – № 3. – С. 87–95.

517. *Кузнеченкова В.Е.* Современное понимание налогового права Российской Федерации [Текст] / В.Е. Кузнеченкова // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2009. – Т. 7, № 4, ч. 3. – С. 25–29.

518. *Курбатов, А. Я.* Разграничение обязательных платежей [Текст] / А. Я. Курбатов // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок

регулирования: сб. матер. науч.-практ. конф., Москва, июнь 2003 г. / под ред. С. Г. Пепеляева. – М.: Статус-Кво 97, 2003. – С. 64–70.

519. *Курдюк, П. М.* Развитие научных подходов и концепций о сущности юридической ответственности в контексте трансформации российской правовой системы [Текст] / П. М. Курдюк // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2012. – № 3 (22). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

520. *Курилкина, О. А.* Юридические лица публичного права: институт частного или публичного права? [Текст] / О. А. Курилкина // Юристы-Правоведь. – 2009. – № 3. – С. 59–61.

521. *Куров, С. В.* Проблемы законности в сфере образования [Текст] / С. В. Куров // Правовая политика и правовая жизнь. – 2002. – № 2. – С. 156–160.

522. *Лаврова, Ю. А.* Обязательное медицинское страхование – опыт ФРГ [Текст] / Ю. А. Лавров // Финансы. – 2003. – № 8. – С. 47–49.

523. *Лапаева, В. В.* Интегральное правопонимание в российской теории права: история и современность [Текст] / В. В. Лапаева // Законодательство и экономика. – 2008. – № 5. – С. 3–6.

524. *Лапина, М. А.* Конструкция составов правонарушений и меры государственного принуждения в административном и бюджетном законодательстве [Текст] / М. А. Лапина, Д. В. Карпухин // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 43–54.

525. *Ларькин, С. И.* Конституционно-правовые основы социально-правовой защиты народа РФ [Текст] / С. И. Ларькин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2008. – № 1 (37). – С. 63–70.

526. *Лельчук, А. Л.* Пенсионное страхование или пенсионное обеспечение? [Текст] / А. Л. Лельчук // Финансы. – 2010. – № 7. – С. 66–70.

527. *Липинский, Д. А.* Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции [Текст] / Д. А. Липинский // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 37–51.

528. *Липинский, Д. А.* О некоторых проблемах системы юридической ответственности [Текст] / Д. А. Липинский // Право и политика. – 2004. – № 12. – С. 22–30.

529. *Лукашев, А. А.* Методологические проблемы системы финансового права [Текст] / А. А. Лукашев // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. – М.; – Харьков: Право, 2011. – С. 68–94.

530. *Лукашев, А. А.* Налоговое право как внутренняя структурная часть финансово-правовой отрасли [Текст] / А. А. Лукашев // Очерки налогово-правовой науки современности. – М.; Харьков: Право, 2013. – С. 14–46.

531. *Лялин, Д. Ю.* Правовой режим фондов государственной корпорации [Текст] / Д. Ю. Лялин // Юрист. – 2005. – № 4. – С. 22–24.

532. *Малько, Е. А.* Гражданская процессуальная правовая политика: понятие и необходимость формирования [Текст] / Е. А. Малько // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. – № 1. – С. 6–9.

533. *Мамут, Л. С.* Анализ правогенеза и правопонимания [Текст] / Л. С. Мамут // Историческое в теории права. – Тарту, 1989.

534. *Матузов, Н. И.* Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики [Текст] / Н. И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – № 11. – С. 27–43.

535. *Мацулевич, Ю.* Некоторые особенности реформирования литовского пенсионного законодательства на современном этапе [Текст] / Ю. Мацулевич // Социальное и пенсионное право. – 2010. – № 2. – С. 23–27.

536. *Мирошник, С. В.* Финансовая политика и финансовая система страны [Текст] / С. В. Мирошник // Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 7–8.

537. *Михайленко, М. Б.* Организация корпоративных пенсионных программ [Текст] / М. Б. Михайленко // Организация продаж страховых продуктов. – 2009. – № 1. – С. 12–16.

538. *Муравлева, Т. В.* Проблемы пенсионной реформы в России [Текст] / Т. В. Муравлева // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сб. науч. тр. по матер. межвуз. науч.-практ. конф. (Саратов, 18 апреля 2008 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой, О. Ю. Бакаевой. – Саратов: Изд-во СГАП, 2008. – С. 67–70.

539. *Мусаткина, А. А.* Признаки финансово-правовых санкций [Текст] / А. А. Мусаткина // Финансовое право. – 2004. – № 1. – С. 25–28.

540. *Мусаткина, А. А.* Финансовая ответственность как вид юридической ответственности [Текст] / А. А. Мусаткина // Журнал российской права. – 2005. – № 10. – С. 103–112.

541. *Назаров, Б. Л.* О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности [Текст] / Б. Л. Назаров // Советское государство и право. – 1981. – № 10. – С. 29–38.

542. *Нагиев, С.* К вопросу о гарантиях финансовой системы обязательного социального страхования [Текст] / С. Нагиев // Социальное и пенсионное право. – 2009. – № 3. – С. 2–5.

543. *Нечай, А. А.* Публичные фонды как категория современного финансового права [Текст] / А. А. Нечай // Журнал российского права. – 2004. – № 11. – С. 66–72.

544. *Ногина, О. А.* Проблемы правового регулирования управления финансовыми средствами государственных внебюджетных фондов [Текст] / О. А. Ногина // Финансовое право. – 2005. – № 1. – С. 19–21.

545. *Номоконова, З. П.* Государственный механизм регулирования обязательного медицинского страхования в России (на примере территориального фонда ОМС в Забайкальском крае) [Текст] / З. П. Номоконова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 8. – С. 30–34.

546. *Номоконова, З. П.* Сравнительная характеристика медицинского страхования в России и зарубежных странах [Текст] / З. П. Номоконова // Юридический мир. – 2010. – № 10. – С. 49–52.

547. *Орлов, А. В.* Демократические новации в законодательстве об исполнительном производстве: принцип законности [Текст] / А. В. Орлов // Юридические записки: сб. науч. тр. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. – Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия. – С. 164–169.

548. *Орлюк, Е. П.* Субъективный состав финансовых правоотношений: проблемы теоретического осмысления [Текст] / Е. П. Орлюк // Фінансове право у ХХІ сторіччі: здобутки та перспективи: зб. наук. праць за матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (4–7 жовтня 2011 р.): в 2 ч. – Киев: Алерта, 2011. – Ч. 2: НДІ фінансового права. – С. 204–207.

549. *Пастухов, В.* Конституционный формат социальной политики: ограничения и стимулы [Текст] / В. Пастухов // Конституционный принцип социального государства и его применение конституционными судами: Сб. докл. – М.: Институт права и публичной политики, 2008. – С. 318.

550. *Перова, Г. С.* О различиях между налогами и страховыми взносами в Пенсионный фонд РФ [Текст] / Г. С. Перова // Законодательство. – 1998. – № 8. – С. 31–33.

551. *Пешкова, Х. В.* Законность как принцип бюджетного права [Текст] / Х. В. Пешкова // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. трудов. Вып. 21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности» в России: соотношение, значение и формы / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – С. 172–179.

552. *Пешкова, Х. В.* Место Федерального фонда обязательного медицинского страхования в бюджетном устройстве России [Текст] / Х. В. Пешкова // Медицинское право. – 2011. – № 1. – С. 15–19.

553. *Подгорная, Ю. А.* Законность как основной принцип частного и публичного права [Текст] / Ю. А. Подгорная // Взаимодействие частных и

публичных интересов: актуальные проблемы экономики и права: матер. междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. – Саратов: СГСЭУ, 2011. – С. 82–84.

554. *Покачалова, Е. В.* Современная финансовая система и система российского финансового права: проблемы и перспективы взаимодействия и развития с учетом опыта зарубежных государств [Текст] / Е. В. Покачалова // Научные труды по финансовому праву: современные проблемы предмета, метода и системы финансового права: матер. Первой Междунар. науч.-теор. конф. «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алматы, 27 октября 2010 г.). – Алматы: Налоговый эксперт, 2011. – Вып. 1. – С. 216–226.

555. *Покачалова, Е. В.* Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга [Текст] / Е. В. Покачалова // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. – 2005. – № 2 (34). – С. 17–23.

556. *Покачалова, Е. В.* Фискальная природа страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды РФ и их соотношение с налоговыми платежами // Очерки налогово-правовой науки современности [Текст]: моногр. / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой, Н. П. Кучерявенко. – М.; Харьков: Право, 2013. – С. 610–623.

557. Правовое регулирование защиты российской финансовой системы [Текст] / Г. В. Петрова, Т. В. Конюхова, А. В. Горева, Н. В. Герасименко, А. А. Васильев, И. В. Харсеева // Законодательство и экономика. – 2001. – № 12. – С. 13–29.

558. *Пресняков, М. В.* Принцип справедливости в решениях Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / М. В. Пресняков // Правоведение. – 2008. – № 6. – С. 48–55.

559. *Пресняков, М. В.* Справедливость в системе конституционно-правовых ценностей [Текст] / М. В. Пресняков // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 16. – С. 6–9.

560. *Пустоваров, В. М.* Механизм формирования правовой политики в Российской Федерации [Текст] / В. М. Пустоваров // Юрист-Правоведъ. – 2009. – № 1. – С. 23–26.

561. *Роик, В. Д.* Социальный налог и социальное страхование: борьба идеологий переходит в практическую плоскость [Текст] / В. Д. Роик // Российский экономический журнал. – 2000. – № 5/6. – С. 96–104.

562. *Романов, А. А.* Пенсионная система Латвии [Текст] / А. А. Романов // Пенсия. – 2009. – № 6. – С. 61–62.

563. *Ростовщиков, И. В.* О проблемах социально-экономических гарантий прав личности в современной России [Текст] / И. В. Ростовщиков // Правовая политика и модернизация государственности: матер. междунар. науч.-практ. конф. (Пятигорск, 13–14 декабря 2012 г.). – Пятигорск: Рекламно-информационное агентство на Кавминводах, 2012. – С. 154–155.

564. *Рукавишникова, И. В.* Актуальные вопросы определения метода финансового права [Текст] / И. В. Рукавишникова // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. – М.; Харьков: Право, 2011. – С. 95–125.

565. *Рыбакова, Е. О.* Советское здравоохранение в период новой экономической политики: правовой аспект [Текст] / Е. О. Рыбакова // Право. Законодательство. Личность. – Саратов: СГАП, 2010. – № 1 (8). – С. 46–50.

566. *Рябко, Н. В.* Соотношение правового принципа и правовой политики [Текст] / Н. В. Рябко // Юрист-Правоведъ. – 2009. – № 3. – С. 27–29.

567. *Рябова, Е. В.* Характеристика правовых принципов управления бюджетными средствами и анализ их реализации [Текст] / Е. В. Рябова // Финансовое право. – 2014. – № 7. – С. 15–19.

568. *Савицкий, М. Я.* К вопросу о системе принципов советского уголовного процесса [Текст] / М. Я. Савицкий // Советское государство и право. – 1950. – № 1. – С. 45.

569. *Саркисянц, В. Г.* К вопросу о совершенствовании уголовно-правовых норм, направленных на борьбу с нецелевым расходованием

бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов [Текст] / В. Г. Саркисянц // Российский следователь. – 2007. – № 7. – С. 19–20.

570. *Сивакова, И. В.* Взыскание страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации: необходимость совершенствования правового регулирования [Текст] / И. В. Сивакова, И. Н. Соколов // Социальное и пенсионное право. – 2013. – № 4. – С. 32–36.

571. *Сигарев, А. В.* Социальное государство как конституционно-правовая проблема [Текст] / А. В. Сигарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 12. – С. 10–12.

572. *Смирникова, Ю. Л.* Финансовое право и финансовая политика в их взаимодействии [Электронный ресурс] / Ю. Л. Смирникова // Современная теория финансового права: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.) / под ред. С. В. Запольского, И. А. Цинделиани. – М.: Изд-во РАП, 2011. – 1 электрон. опт. диск.

573. *Соколова, Э. Д.* Финансы, финансовая система и финансовая деятельность: теоретико-правовой аспект [Текст] / Э. Д. Соколова // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. – М.; Харьков: Право, 2011. – С. 46–87.

574. *Солдатенко, О. В.* Медицинское страхование в Украине: проблемы и перспективы внедрения и нормативно-правового обеспечения [Электронный ресурс] / О. В. Солдатенко // Современная теория финансового права: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.) / под ред. С. В. Запольского, И. А. Цинделиани. – М.: Изд-во РАП, 2011. – 1 электрон. опт. диск.

575. *Солдатенко, О. В.* Финансовое обеспечение прав граждан на охрану здоровья на Украине [Текст] / О. В. Солдатенко // Финансовое право. – 2009. – № 6. – С. 34–36.

576. *Соловьев, В. Н.* Социальная сфера как объект правового воздействия [Текст] / В. Н. Соловьев // Социальное и пенсионное право. – 2011. – № 1. – С. 2–5.

577. *Соловьев, О. Г.* Нормативный анализ субъективных признаков нецелевого расходования средств государственных внебюджетных фондов [Текст] / О. Г. Соловьев // Правовая инициатива. – 2015. – № 1. – С. 11.

578. *Сотов, А. И.* Что есть справедливость? (Реализация принципа справедливости в Налоговом кодексе и действующем налоговом законодательстве) [Текст] / А. И. Сотов // Ваш налоговый адвокат. – 1999. – Вып. 4. – С. 15–18.

579. *Старилов, Ю. Н.* Предисловие [Текст] / Ю. Н. Старилов // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – Вып. 23: Право и справедливость. / под ред. Ю. Н. Старилова. – С. 5–6.

580. *Старилов, Ю. Н.* Предисловие [Текст] / Ю. Н. Старилов // Юридические записки: сб. науч. тр. – Воронеж: Издательство Воронеж. гос. ун-та, 2009. – Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия / под ред. Ю. Н. Старилова. – С. 5.

581. *Старшова, У. А.* Социальное государство: конституционно-правовой анализ [Текст] / У. А. Старшова // Вестник СГАП. – 2004. – № 1. – С. 83–87.

582. *Стрельников, В. В.* Финансово-правовые отношения в сфере страхования [Текст] / В. В. Стрельников // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 50–60.

583. *Стремоухов, А. А.* Субъект права: попытка определения категориального статуса [Текст] / А. А. Стремоухов // Научные труды РАЮН: в 3 т. – М.: Юрист, 2008. – Вып. 8, т. 1. – С. 493–498.

584. *Теплова, Н. А.* Добровольные взносы в ПФР [Текст] / Н. А. Теплова // Упрощенка. – 2010. – № 5. – С. 40–45.

585. *Тихомиров, Ю. А.* Эффективность закона и экономика [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 4. – С. 5–16.

586. *Тихомиров Ю.А* Эффективность закона: от цели к результату [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2009. – № 3. – С. 6–11.

587. *Топилина, Н. И.* Пенсионный фонд Российской Федерации - государственное учреждение: особенности правового статуса [Текст] / Н. И. Топилина // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сб. науч. тр. (по матер. межвуз. науч.-практ. конф., Саратов, 18 апреля 2008 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой, О. Ю. Бакаевой. – Саратов: Изд-во СГАП, 2008. – С. 124–127.

588. *Тропская, С. С.* Страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды [Электронный ресурс] / С. С. Тропская // Современная теория финансового права: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.) / под ред. С. В. Запольского, И. А. Цинделиани. – М.: Изд-во РАП, 2011. – 1 электрон. опт. диск.

589. *Трофимов, В. В.* Доктринальные основания муниципально-правовой политики: социолого-эмпирический компонент [Текст] / В. В. Трофимов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 8. – С. 7–10.

590. *Турбанов, А. В.* Концепция деятельности государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» [Текст] / А. В. Турбанов // Банковское право. – 2006. – № 1. – С. 2–8.

591. *Турбанов, А. В.* Агентство по страхованию вкладов как инструмент государства в обеспечении финансовой стабильности [Текст] / А. В. Турбанов // Банковское право. – 2010. – № 4. – С. 2–5.

592. *Турбанов, А. В.* Система страхования банковских вкладов: современность и новые вызовы [Текст] / А. В. Турбанов // Журнал российского права. – 2011. – № 1. – С. 20–26.

593. *Усков, О. Ю.* Юридические лица публичного права: понятие и виды [Текст] // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 101–111.

594. *Учайкина, Н. Ю.* Ответственность субъектов правоотношений по обязательному медицинскому страхованию [Текст] // Социальное и пенсионное право. – 2010. – № 3. – С. 2–5.

595. *Фельдман, Д. А.* О пенсионной системе Республики Казахстан [Текст] / Д. А. Фельдман // Пенсия. – 2010. – № 9. – С. 61.

596. *Филимонов, В. Д.* Справедливость как принцип права [Текст] // Государство и право. – 2009. – № 9. – С. 5–13.

597. *Филимонова, Т. И.* Принцип справедливости как один из основных принципов административной ответственности [Текст] // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. – 2010. – Вып. 23: Право и справедливость / под ред. Ю. Н. Старилова. – С. 270.

598. *Хаснутдинов, Р. Р.* Юридическая ответственность как функциональная система [Текст] / Р. Р. Хаснутдинов // Вектор науки ТГУ. – 2012. – № 1 (19). – С. 217–219.

599. *Хвостунцев, А. М.* Реализация страховых принципов в пенсионном законодательстве [Текст] / А. М. Хвостунцев // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 3 (20). – С. 128–131.

600. *Химичева, Н. И.* Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм [Текст] / Н. И. Химичева // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. – С. 171–186.

601. *Химичева, Н. И.* Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования [Текст] / Н. И. Химичева // Очерки бюджетно-правовой науки современности. – М.: Право, 2012. – С. 13–24.

602. *Химичева, Н. И.* Финансово-правовая политика и ее роль в социально-экономическом развитии страны (на примере Российской Федерации) [Текст] / Н. И. Химичева // Научные труды по финансовому

праву: современные проблемы предмета, метода и системы финансового права: матер. Первой Междунар. науч.-теор. конф. «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алматы, 27 октября 2010 г.). – Алматы: Налоговый эксперт, 2011. – Вып. 1. – С. 50–58.

603. *Ходачек, М. В.* Финансовая политика в сфере государственного и муниципального управления [Текст] // Управленческое консультирование. – 2007. – № 1. – С. 117–126.

604. *Худик, А. М.* Публичные финансы как объект конституционного регулирования [Электронный вариант] / А. М. Худик // Современная теория финансового права: сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 марта 2010 г.) / под ред. С. В. Запольского, И. А. Цинделиани. – М.: Изд-во РАП, 2011. – 1 электрон. опт. диск.

605. *Цыбулевская, О. И.* Укрепление законности – приоритетное направление российской правовой политики [Текст] / О. И. Цыбулевская // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2001. – № 1. – С. 141–150.

606. *Чантурия, Л. Л.* Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования [Текст] / Л. Л. Чантурия // Государство и право. – 2008. – № 3. – С. 38–45.

607. *Черняк, Б. А.* Принцип законности в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Текст] / Б. А. Черняк // Личность. Ученый. Учитель. Памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т.Д. Зражевской. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. – С. 442–458.

608. *Чилькина, К. В.* Правовые основы действия социального государства в ФРГ: политика в сфере труда и социальных отношений [Текст] / К. В. Чилькина // История государства и права. – 2010. – № 15. – С. 44–47.

609. *Чиркин, В. Е.* Еще раз о юридическом лице публичного права [Текст] / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 94–104.

610. *Чиркин, В. Е.* Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы [Текст] / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2008. – № 12. – С. 24–37.

611. *Чиркин, В. Е.* Необходимо ли понятие юридического лица публичного права [Текст] / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 22–28.

612. *Чиркин, В. Е.* Юридическое лицо в частном и публичном праве [Текст] / В. Е. Чиркин // Законодательство и экономика. – 2006. – № 5. – С. 32.

613. *Чиркин, В. Е.* Юридическое лицо публичного права [Текст] / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2005. – № 5. – С. 32.

614. *Шафигуллин, Э. Н.* Финансово-правовые основы обязательного пенсионного страхования [Текст] / Э. Н. Шафигуллин // Российская юстиция. – 2010. – № 5. – С. 12–13.

615. *Шведова, Н. А.* Актуальность реформы американского здравоохранения [Текст] / Н. А. Шведова // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2010. – № 3. – С. 3–22.

616. *Шевелева, Н. А.* К вопросу о «финансовой» и «бюджетной» ответственности [Текст] / Н. А. Шевелева // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. – М.; Харьков: Право, 2011. – С. 388–399.

617. *Шершеневич, Г. Ф.* О чувстве законности [Текст] / Г. Ф. Шершеневич // Российский юридический журнал. – 2005. – № 4. – С. 144–153.

618. *Шохин, С. О.* Новый этап в развитии финансового контроля [Текст] / С. О. Шохин // Юрист. – 2013. – № 19. – С. 32–36.

619. *Шрам, В. П.* О реформе пенсионного обеспечения в Сербии и Хорватии [Текст] / В. П. Шрам // Журнал российского права. – 2008. – № 6. – С. 94–101.

620. *Шубин, Д. А.* Компенсационный характер сбора [Текст] / Д. А. Шубин // Фискальные сборы: правовые признаки и порядок

регулирования: сб. матер. науч.-практ. конф. (Москва, июнь 2003 г.). – М.: Статус-Кво 97, 2003. – С. 56–63.

621. *Шумило, М. М.* Пенсионные правоотношения как механизм реализации конституционного права на пенсию [Текст] / М. М. Шумило // Трудовое право в России и за рубежом. – 2014. – № 1. – С. 46–48.

622. *Шутак, Т. Г.* Система финансово-правовых дефиниций в Конституции Швейцарии [Текст] / Т. Г. Шутак // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические и практические проблемы: матер. Междунар. «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.) / под ред. В. М. Баранова, П. С. Пацуркивского, Г. О. Матюшкина. Н. Новгород: Нижегород. исслед. науч.-прикл. центр «Юридическая техника», 2007. – С. 1081–1091.

623. *Щекин, Д. М.* Публичные денежные фонды как основополагающая категория финансового права [Текст] / Д. М. Щекин // Научные труды по финансовому праву: современные проблемы предмета, метода и системы финансового права: матер. Первой Междунар. науч.-теорет. конф. «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алматы, 27 октября 2010 г.) – Алматы: Налоговый эксперт, 2011. – Вып. 1. – С. 227–234.

624. *Эрделевский, А. М.* Новое в основных положениях Гражданского кодекса РФ о юридических лицах [Текст] / А. М. Эрделевский // Хозяйство и право. – 2014. – № 8. – С. 3–9.

625. *Явич, Л. С.* НТР, право и юридическая наука [Текст] / Л. С. Явич // Правоведение. – 1973. – № 5. – С. 34–42.

626. *Ягодина, В. М.* Система юридической ответственности [Текст] / В. М. Ягодина // Юридический мир. – 2009. – № 10 (154). – С. 74–77.

627. *Якимчук, Н. Я.* Теоретико-правовые проблемы понятия субъекта бюджетных правоотношений [Текст] / Н. Я. Якимчук // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства: сб. науч. докл. – Черновцы, 2003. – С. 301.

628. Ялбулганов, А. А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля [Текст] / А. А. Ялбулганов // Финансовое право. – 2014. – № 8. – С. 10–16.

Источники на иностранных языках

629. Althammer, J.W. Lehrbuch der Sozialpolitik [Текст] / J. W. Althammer, H. Lampert. 9., aktualisierte u. überarb. Aufl. 2013. – Berlin : Springer Berlin, 2013. – 536 s.

630. Бабін, І. І. Фінансові правовідносини: об'єктивна зумовеність конституціоналізації [Текст] / І. І. Бабін // Науковий вісник Чернівецького університету: збірник наук. праць. – Чернівці, 2007. – Вип. 427: Правознавство. – С. 84-88.

631. Bäcker, u. a. G. Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland [Текст] / G. Bäcker. 2 Bände, 4. Auflage. Wiesbaden, 2007. – B.1. – 662 s.; B.2. – 616s.

632. Burdumy, A. Sozialpolitik und Repression in der DDR [Текст] / A. Burdumy. Ost-Berlin 1971 bis 1989. – Essen: Klartext-Verlag, 2013. – 365 s.

633. Dietz, F. Sozialpolitik kompakt. Westdeutscher Verlag [Текст] / F. Dietz. – Wiesbaden, 2004. – 241 s.

634. Dobner, P. Neue Soziale Frage und Sozialpolitik. (Lehrbuch: Elemente der Politik) [Текст] / P. Dobner. – Wiesbaden: VS (Verlag für Sozialwissenschaften), 2007. – 158 s.

635. Erdozain, A. I. Die Rolle der Öffentlichen Meinung beim Aufbau der Sozialpolitik [Текст] / A. I. Erdozain // Rolf Fechner, Lars Clausen, Arno Bammé. Öffentliche Meinung zwischen neuer Wissenschaft und neuer Religion. – München: Profil Verlag/Wien, 2005. – S. 211–230.

636. Geiger, I.K. Grundlagen der Sozialversicherungen in der Schweiz: eine praxisorientierte Darstellung mit zahlreichen Beispielen und Repetitionsfragen mit Lösungen [Текст] / I. K. Geiger. – Zurich: Compendio Bildungsmedien AG, 2010. – 158 s.

637. *Kaufmann, F.-X.* Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition [Текст] / F.-X. Kaufmann. – Frankfurt am Main: Suhrkamp – 2003. – 329 s.
638. *Kelsen H.* General theory of law and state [Текст] / H. Kelsen. – New York, 1961. – 516 p.
639. *Martin, E.A.* A Dictionary of Law [Текст] / E. A. Martin. – Oxford: Oxford University Press, 1997. – 551s.
640. *Neumann, L.F.* Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland [Текст] / L.F. Neumann, K. Schaper. 5. Aufl. – Bonn, 2008. – 405 s.
641. *Пацурківський, П. С.* Проблеми теорії фінансового права [Текст] / П. С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ, 1998. – 276 с.
642. *Sienknecht, D.* Sozialpolitik [Текст] / D. Sienknecht. – Hamburg: EVA, 2007. – 96 s.
643. *Скакун, О. Ф.* Теорія держави і права [Текст]: Підручник / О. Ф. Скакун: пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
644. *Schmidt, M.G.* Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich [Текст] / M. G. Schmidt. – Wiesbaden: VS (Verlag für Sozialwissenschaften), 2005. – 336 s.
645. Social Security Law [Текст] / R. East. – London: Macmillan Press LTD, 1999. – 323 p.
646. Versicherungsrecht [Текст] / Textausgabe der Rechtsnormen und Vertragsbedingungen für die Sach-, Haftpflicht- und Personenversicherungen in der Deutschen Demokratischen Republik mit Anmerkungen und Sachregister. – Berlin: Staatsverlag der DDR, 1970. – 323 s.
647. *Vobruba, G.* Strukturwandel der Sozialpolitik, Suhrkamp [Текст] / G. Vobruba. Frankfurt am Main, 1990. – 339 s.
648. *Weiß, H., Roßbach, G.* Rentenrecht der Deutschen Demokratischen Republik: Kommentar, Staatsverlag der DDR [Текст] / H. Weiß, G. Roßbach. Berlin. – 1970. – 383 s.

Энциклопедии, словари

649. Большой юридический словарь [Текст] / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 790 с.

650. *Вейсман, А. Д.* Греческо-русский словарь [Текст] / А. Д. Вейсман. – СПб.: Изд-во Греко-латинский кабинет Ю. А. Шичалина, 1899, репринт 1991. – 694 с.

651. Краткий философский словарь [Текст] / под ред. М. Розенталя, П. Юдина. – 4-е изд., доп. и испр. – М.: Госполитиздат, 1954. – 703 с.

652. Настольный словарь М. Вебстер [Текст] = Desk Dictionary. M. Webster. – М., 2010. – 765 с.

653. *Райзберг, Б. А.* Современный экономический словарь [Текст] / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.

654. *Райзберг, Б. А.* Экономика и управление [Текст]: словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский. – М.: Моск. психол.-социальн. ин-т, 2005. – 488 с.

655. *Райзберг Б. А.* Современный экономический словарь [Текст] / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 494 с.

656. Социальная работа [Текст]: российский энциклопедический словарь / под ред. В. И. Жукова. – М.: Юристъ, 1997. – 424 с.

657. Философский словарь [Текст] / под ред. М. М. Розенталя. – М.: Политиздат, 1975. – 496 с.

658. Философский энциклопедический словарь [Текст] / ред. Л. Ф. Ильичев и др. – М.: Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.

659. Экономико-математический словарь [Текст] / под ред. Л. И. Лопатникова. – М.: Дело, 2003. – 520 с.

660. Юридическая энциклопедия [Текст] / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – 1272 с.

661. Юридическая энциклопедия [Текст] / под ред. М. Ю. Тихомирова. – М.: Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 1999. – 526 с.

Источники сети «Интернет»

662. Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов Российской Федерации в 2009 г. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – URL: http://www.arbitr.ru:80/_upimg/0B081D25F0F48AE6B5FEAD937ABEDFIF_01_itogiVAS08.pdf. (дата обращения: 05.01.2015).

663. *Белых, В. С.* К вопросу о юридическом лице публичного права [Текст] / В. С. Белых // Бизнес, менеджмент и право: науч.-практ. экон.-правовой журн. – 2007. – № 3. – URL: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=544 (дата обращения: 15.03.2015).

664. Благодаря мерам, принятым прокуратурой Великого Новгорода, погашена задолженность по уплате страховых взносов на сумму 33 млн. руб. – URL: <http://procnov.ru/news/2597-blagodarya-meram-prinyatym-prokuraturoy-velikogo-novgoroda-pogashena-zadolzhennost-po-uplate-strahovyh-vznosov-na-summu-33-mln-rublej.html> (дата обращения: 14.10.2014).

665. Бюджетный кодекс: методология, практика, новая редакция. – URL: <http://budcodex.ru> (дата обращения: 15.07.2015).

666. В Новгородской области возбуждено уголовное дело о неуплате налогов и страховых взносов. – URL: <http://procnov.ru/news/2813-v-novgorodskoy-oblasti-vozbuzhdeno-ugolovnoe-delo-o-neuplate-nalogov-i-strahovyh-vznosov.html> (дата обращения: 14.10.2014).

667. Выездные проверки: итоги года. – URL: <http://fss.ru/ru/news/89142/90231.shtml> (дата обращения: 08.02.2013).

668. Заключение Комитета Совета Федерации по социальной политике к Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». – URL: http://social.council.gov.ru/legislation/resolutions_law/54396 (дата обращения: 14.04.2015).

669. *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса: Типо-хромолитография А. Ф. Соколовского, 1904. – URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc4369p0/instrum4397/item4418.html> (дата обращения: 14.05.2011).

670. Интернет-портал Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие». – URL: <http://www.sudrf.ru> (дата обращения: 20.05.2015).

671. Итоги Пензенского отделения по проведению выездных и камеральных проверок за I квартал 2012 года. – URL: <http://fss.penza.ru/root/news/archive262> (дата обращения: 08.02.2013).

672. Конституции государств (стран) мира. – URL: <http://worldconstitutions.ru> (дата обращения: 15.07.2013).

673. Концепция развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года. – URL: <http://www.zdravo2020.ru/concept> (дата обращения: 01.06.2015).

674. *Лебедева, Л.* Опыт США: государственная политика в социально-трудовой сфере / Л. Лебедева. – URL: (дата обращения: 12.07.2013).

675. Минздрав выправил проездные документы. Инвалидам вернули право бесплатного проезда к месту реабилитации. – URL: <http://fss.ru/ru/news/2015/160537.shtml> (дата обращения: 29.04.2015).

676. Невнесение организациями страховых взносов в Пенсионный фонд ущемляет права их работников на пенсионное обеспечение. – URL: <http://www.prokuratura-tambov.ru/news/show/id/4846> (дата обращения: 14.11.2014).

677. О результатах проверки в Пенсионном фонде Российской Федерации. – URL: http://rosfinnadzor.ru/work/control_fin/deyt/4060706/ (дата обращения 01.05.2015).

678. Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Забайкальского края в 2012 году. – URL: <http://kspzab.ru/reports> (дата обращения: 11.10.2014).

679. Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Забайкальского края в 2013 году. – URL: <http://kspzab.ru/reports/> (дата обращения: 11.10.2014).

680. Официальный портал органов власти Калужской области. – URL: <http://www.admoblkaluga.ru/upload/ctrlplt/docs/declarations/decl.pdf> (дата обращения: 25.01.2015).

681. Официальный сайт интернет-газеты БезФормата.Ru <http://vologda.bezformata.ru/listnews/viezdnie-proverki-prinesli-rezultat/9091308/> (дата обращения: 08.02.2013).

682. Официальный сайт Вологодской областной газеты «Красный север»). – URL: <http://www.krassever.ru/articles/economics/finance/39672/> (дата обращения: 23.01.2013).

683. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). – URL: <http://uid=115221> (дата обращения: 01.05.2015; 02.05.2015).

684. Официальный сайт журнала «Налоговед». – URL: <http://www.nalogved.ru/art/1394> (дата обращения: 13.04.2014).

685. Официальный сайт Пенсионного фонда Российской Федерации – отделения по Саратовской области. – URL: http://www.pfrf.ru/ot_saratov_pr_releases/46037.html (дата обращения: 07.11.2014).

686. Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 11.01.2011; 10.05.2015).

687. Официальный сайт Прокуратуры Новгородской области. – URL: <http://procnov.ru/news/1683-prokuratura-demyanskogo-rayona-vyyavila-fakty-narusheniya-trudovogo-zakonodatelstva-v-chasti-nevyplaty-strahovyh-vznosov-v-fond-socialnogo-strahovaniya.html> (дата обращения: 14.10.2014).

688. Официальный сайт Прокуратуры Республики Татарстан. – URL: <http://prokrt.ru/> (дата обращения: 20.09.2014).

689. Официальный сайт Прокуратуры Тамбовской области. – URL: <http://www.prokuratura-tambov.ru/news/show/id/4846> (дата обращения: 14.11.2014).

690. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. – URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 18.05.2015).

691. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. – URL: (дата обращения: 10.05.2015).

692. Официальный сайт Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Саратовской области. – URL: http://r64.rosfinnadzor.ru/work/budjet_contr/ (дата обращения: 05.12.2014).

693. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 03.06.2015).

694. Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. – URL: http://rosfinnadzor.ru/work/control_fin/deyt/4060706/ (дата обращения 01.05.2015).

695. Официальный сайт Фонда обязательного медицинского страхования. – URL: <http://www.ffoms.ru/portal/page/portal/top/index> (дата обращения: 01.05.2015).

696. Официальный сайт Фонда социального страхования Российской Федерации. – URL: <http://fss.ru/ru/news/2015/160447.shtml> (дата обращения: 08.02.2013).

697. Официальный сайт Пенсионного фонда Российской Федерации. – URL: <http://ru> (дата обращения: 15.05.2015).

698. Проверка целевого использования средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в территориальных органах и подведомственных учреждениях Пенсионного фонда Российской Федерации за 2013 год. – URL: http://r64.rosfinnadzor.ru/work/budjet_contr/ (дата обращения: 05.12.2014).

699. Путин утвердил поправки в федеральный бюджет. Поправки ранее были приняты Госдумой и одобрены Советом Федерации. – URL: <http://fss.ru/ru/news/2015/160447.shtml> (дата обращения: 15.05.2015)

700. Работающие россияне – за стабильность пенсионной системы. – URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115221> (дата обращения: 01.05.2015).

701. Цифра дня: сколько россиян довольны положением дел в стране. – URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115231> (дата обращения: 02.05.2015).

702. Электронный ресурс РИА «Новости». – URL: <http://ria.ru/analytics/20130329/930058242.html#ixzz2PIaxJgFm> (дата обращения: 30.03.2013).

703. Юридический словарь. – URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/19064> (дата обращения: 06.04.2015).

Модельный нормативный правовой акт
«О государственных социальных внебюджетных фондах
в Российской Федерации»

Глава I. Общие положения

Статья ... Цели действия настоящего Федерального закона

Целями действия настоящего Федерального закона являются:

- реализация закрепленных в Конституции Российской Федерации основ функционирования социального государства;
- повышение эффективности управления финансовыми средствами социальной защиты;
- обеспечение интересов нуждающихся лиц в области социальной защиты;
- содействие социально-экономическому развитию Российской Федерации.

Статья ... Сфера применения настоящего Федерального закона

Действие настоящего Федерального закона распространяется на деятельность государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации в рамках осуществляемого ими управления финансами государственного пенсионного, социального, медицинского обеспечения и страхования.

Статья ... Нормативные правовые основы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов

Нормативную основу деятельности государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, настоящий федеральный закон, иные федеральные законы Российской Федерации и подзаконные нормативные акты.

Статья ... Институты, понятия и термины, используемые в настоящем Федеральном законе

Глава II. Основные начала деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации¹

Статья ... Принцип социальной справедливости

Статья ... Принцип законности

Статья ... Принцип открытости (доступности) деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Статья ... Принцип сочетания частных и публичных интересов в рамках деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Статья ... Принцип ответственности

Статья ... Принцип плановости деятельности государственных социальных внебюджетных фондов

Статья ... Принцип научности

Глава III. Основы финансово-правовой политики в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов

Статья ... Понятие и принципы финансово-правовой политики с участием государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Статья ... Цели и задачи финансово-правовой политики с участием государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

¹ Каждая из статей данной главы посвящена содержанию обозначенного в их наименовании принципа.

Статья ... Органы управления финансово-правовой политикой в области деятельности государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Статья ... Основные мероприятия финансово-правовой политики с участием государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Глава IV. Правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Статья ... Субъекты и участники финансовых правоотношений с участием социальных государственных внебюджетных фондов

Статья ... Структура системы государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Статья ... Цели и задачи государственных социальных внебюджетных фондов

Статья ... Организационно-правовое положение государственных социальных внебюджетных фондов

Статья ... Органы управления государственными социальными внебюджетными фондами

Глава V. Права и обязанности государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Статья ... Функции и полномочия Пенсионного фонда Российской Федерации

Статья ... Функции и полномочия Фонда социального страхования Российской Федерации

Статья ... Функции и полномочия Федерального фонда обязательного медицинского страхования

Глава VI. Финансовое обеспечение деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Статья ... Место бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов в бюджетной системе Российской Федерации

Статья ... Средства государственных социальных внебюджетных фондов, порядок их образования

Статья ... Направления расходования средств бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Глава VII. Страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования¹

Глава VIII. Контроль в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Статья ... Контроль за взиманием страховых взносов в бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации

Статья ... Полномочия Счетной палаты Российской Федерации в области контроля за государственными социальными внебюджетными фондами

Статья ... Полномочия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации

Статья ... Полномочия Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в отношении государственных социальных внебюджетных фондов

¹ Предполагается перенос положений Закона № 212-ФЗ.

Глава IX. Ответственность государственных социальных внебюджетных фондов, их органов управления и должностных лиц

Статья ... Ответственность органов управления государственных социальных внебюджетных фондов и их должностных лиц

Ответственность органов управления государственных социальных внебюджетных фондов и их должностных лиц применяется в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

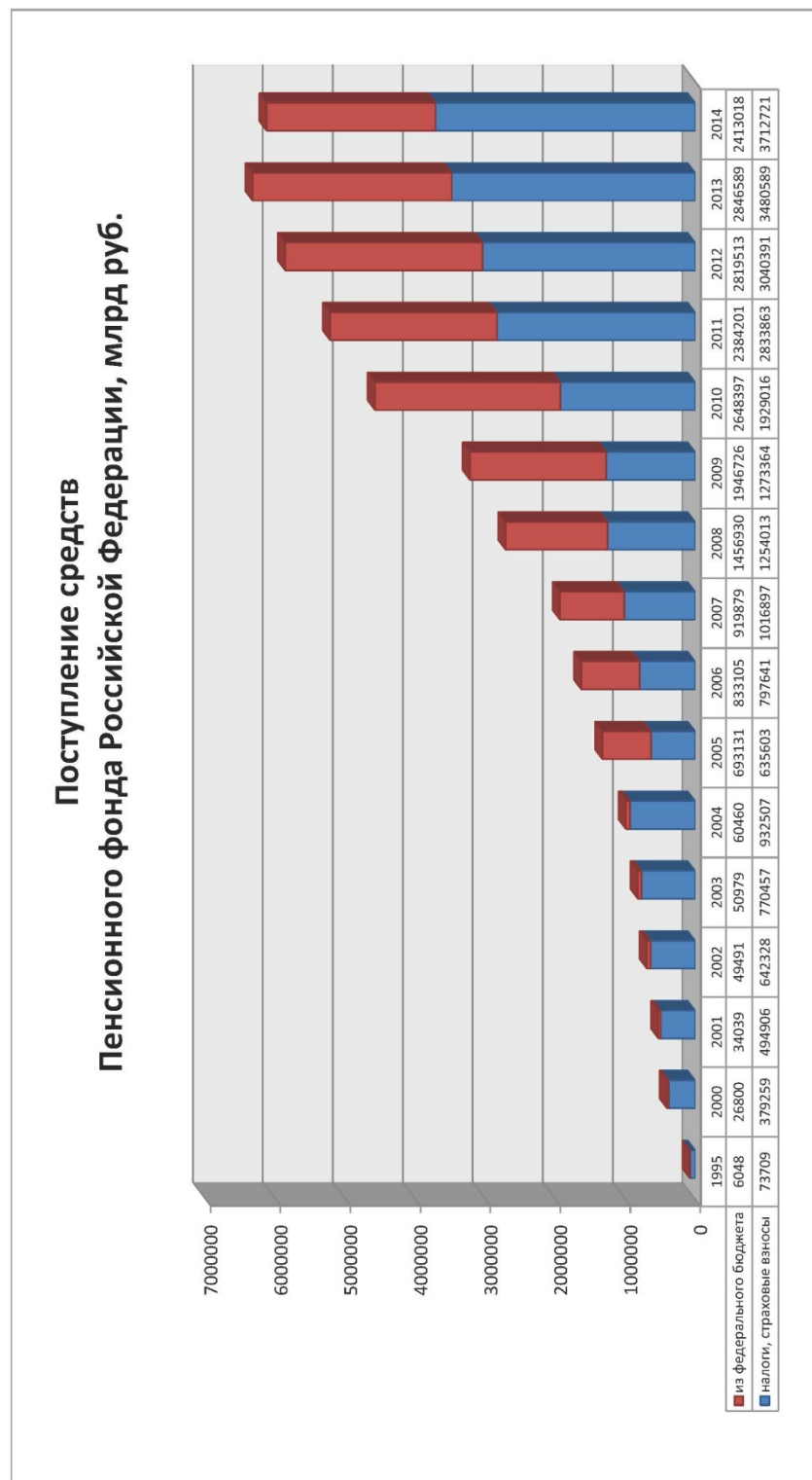
Статья ... Особенности применения мер бюджетного принуждения в отношении государственных социальных внебюджетных фондов

Особенности применения мер бюджетного принуждения в отношении государственных социальных внебюджетных фондов закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Глава X. Заключительные и переходные положения

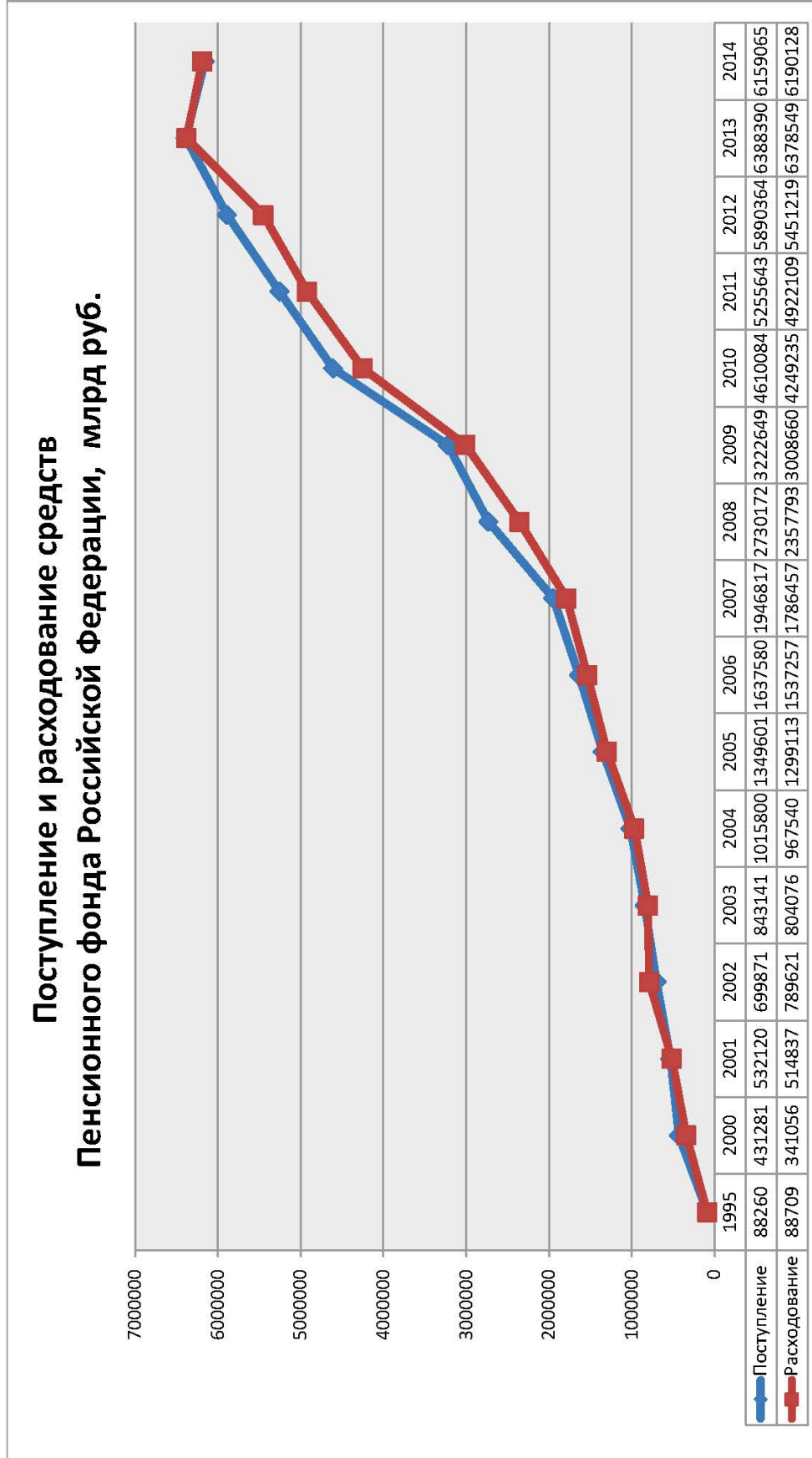
**Диаграммы поступления и расходования средств
государственных социальных внебюджетных фондов¹**

Диаграмма 1



¹ Диаграммы 1–9 составлены по данным официального сайта Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 03.06.2015).

Диаграмма 2



Расходование средств Пенсионного фонда Российской Федерации, млрд руб.

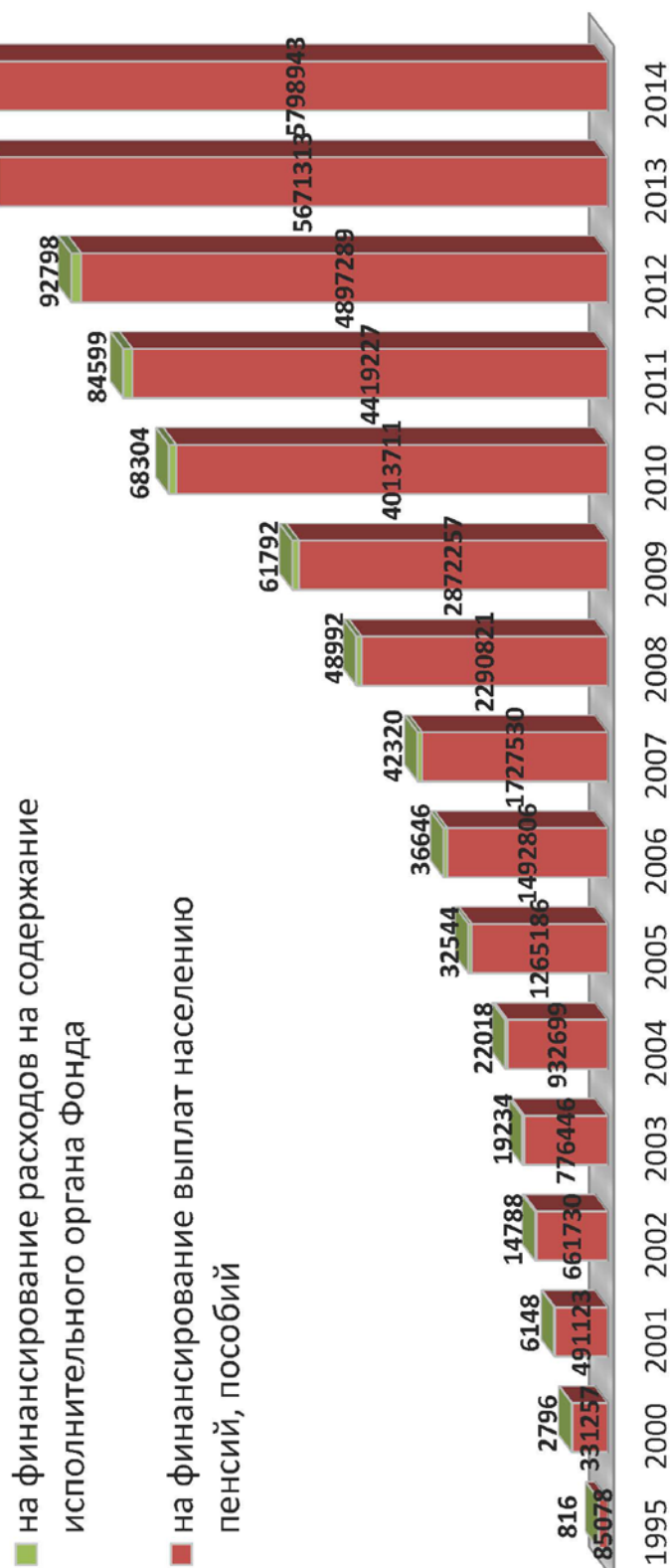


Диаграмма 4

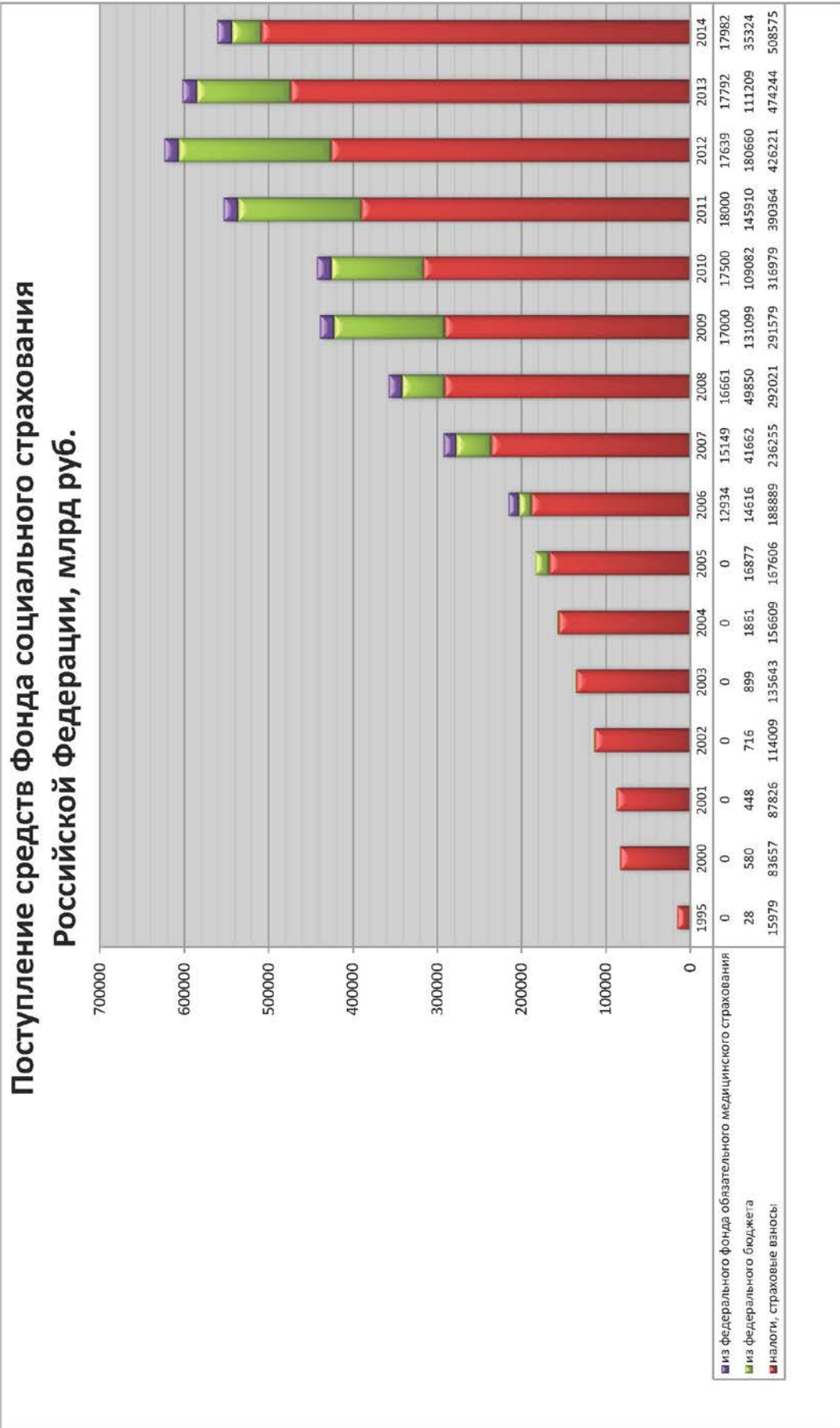
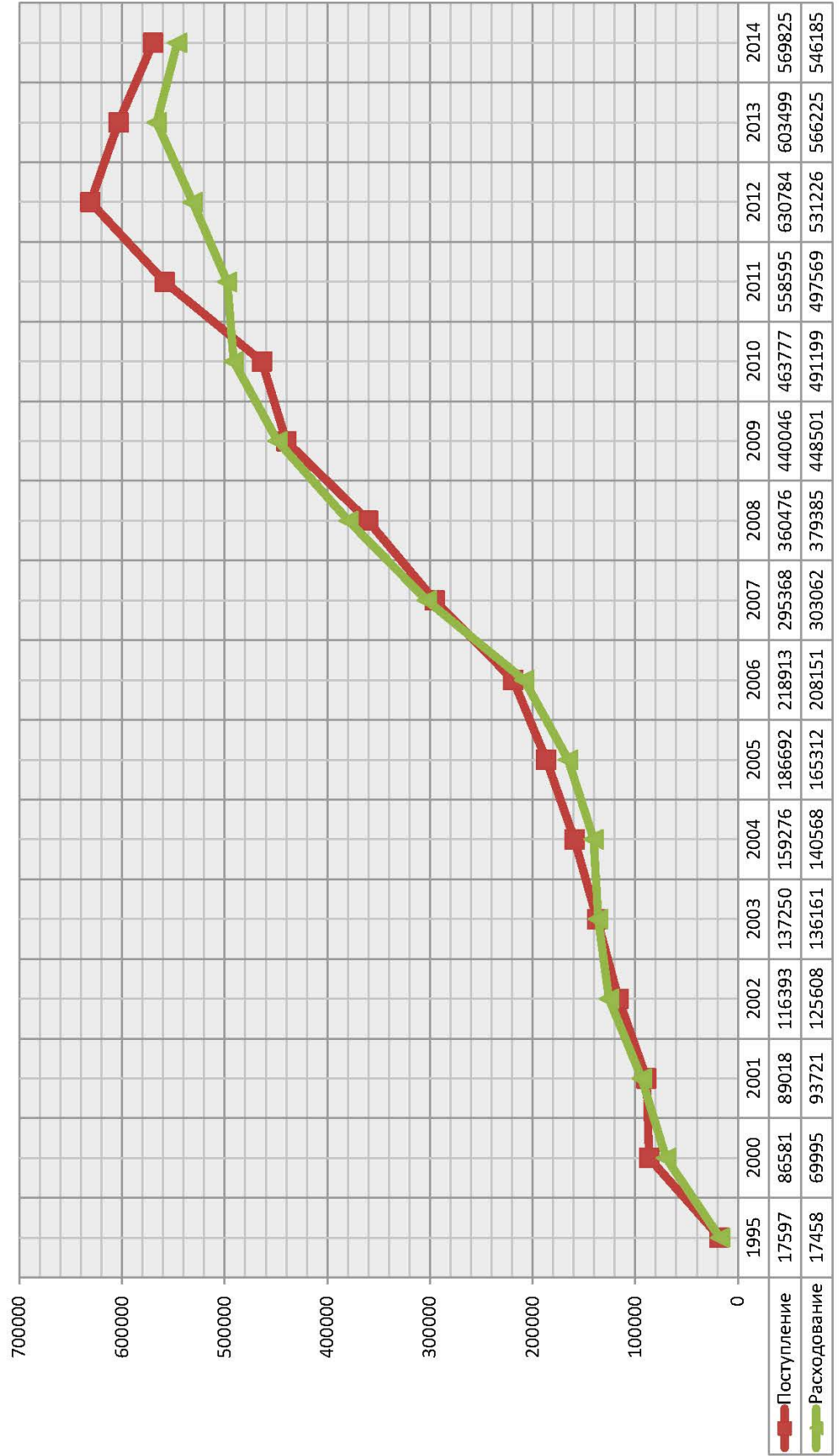
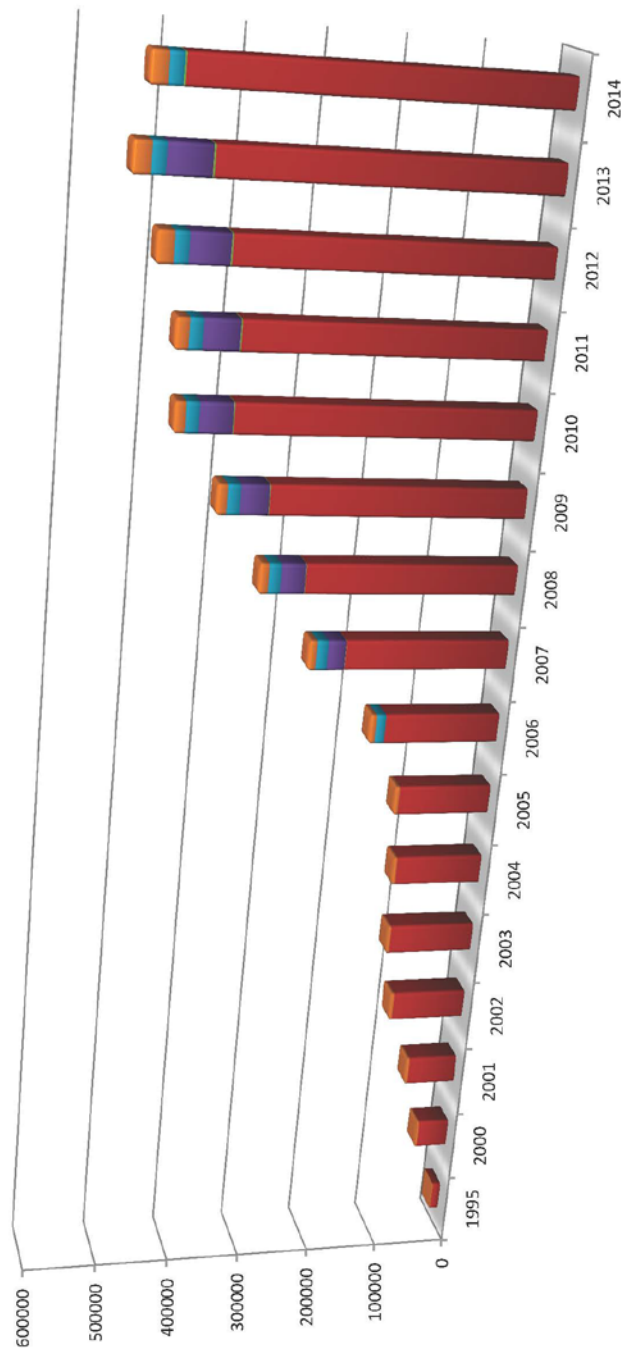


Диаграмма 5

Поступление и расходование средств Фонда социального страхования Российской Федерации, млрд руб.



Расходование средств Фонда социального страхования Российской Федерации, млрд руб.



	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
■ на финансирование расходов на содержание исполнительного органа Фонда	530	2503	3796	4372	4065	4640	6034	8306	10830	12967	13848	14830	17656	22329	23717	23193
■ на оплату мед. помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, диспансерного наблюдения ребенка 1-го года жизни	0	0	0	0	0	0	0	12826	15013	15809	16835	16947	17289	18156	17851	17977
■ на финансирование выплаты пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет гражданам, не подлежащим обязательному медицинскому страхованию	0	0	0	0	0	0	0	0	23465	31971	36920	42700	46215	50981	56068	0
■ пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации	0	0	0	0	0	0	0	0	536	784	1088	1387	1724	2096	2437	2508
■ обязательное социальное страхование	10959	42867	67818	101444	116515	119011	126488	156420	220440	282957	338586	392429	391336	410732	440055	482274

Диаграмма 7

**Поступление средств Федерального фонда
обязательного медицинского страхования, млрд руб.**

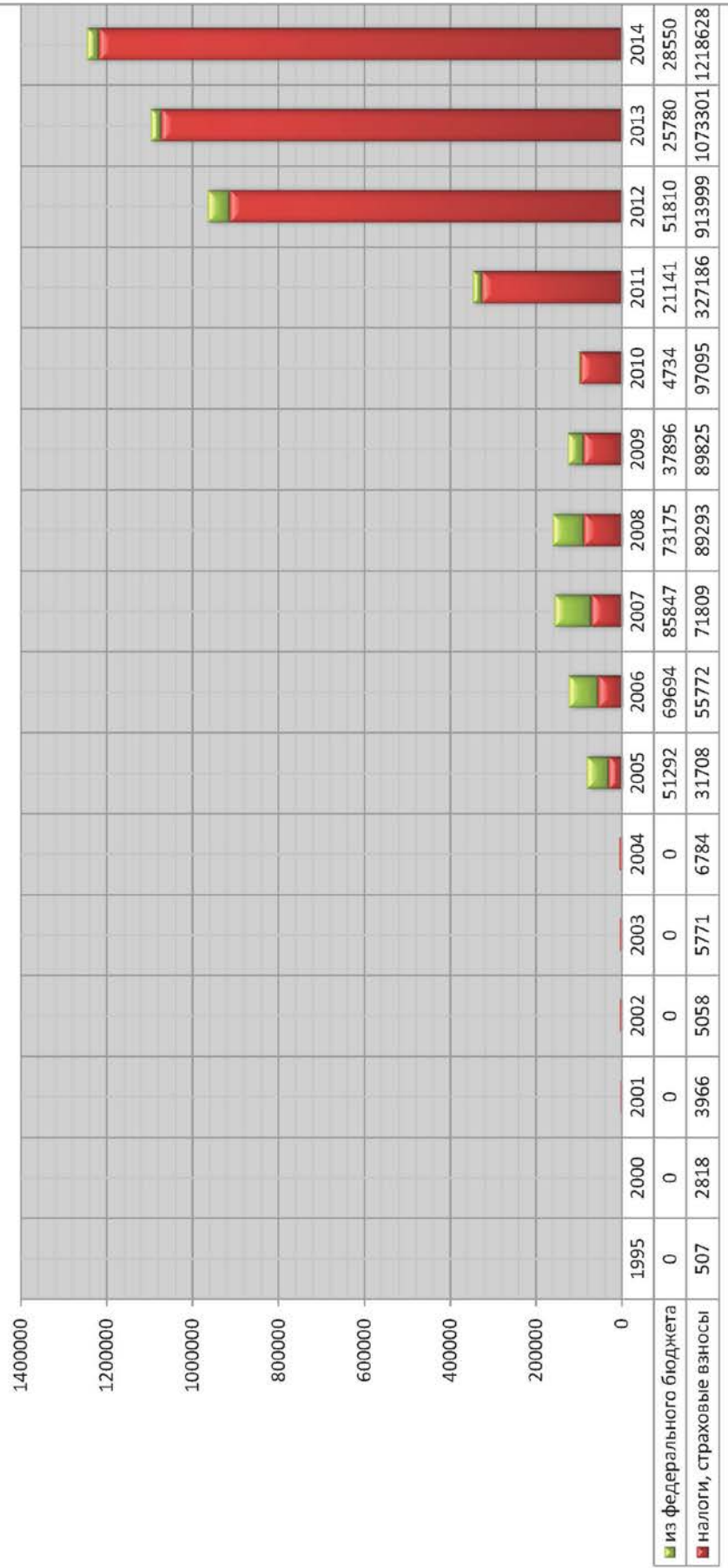


Диаграмма 8

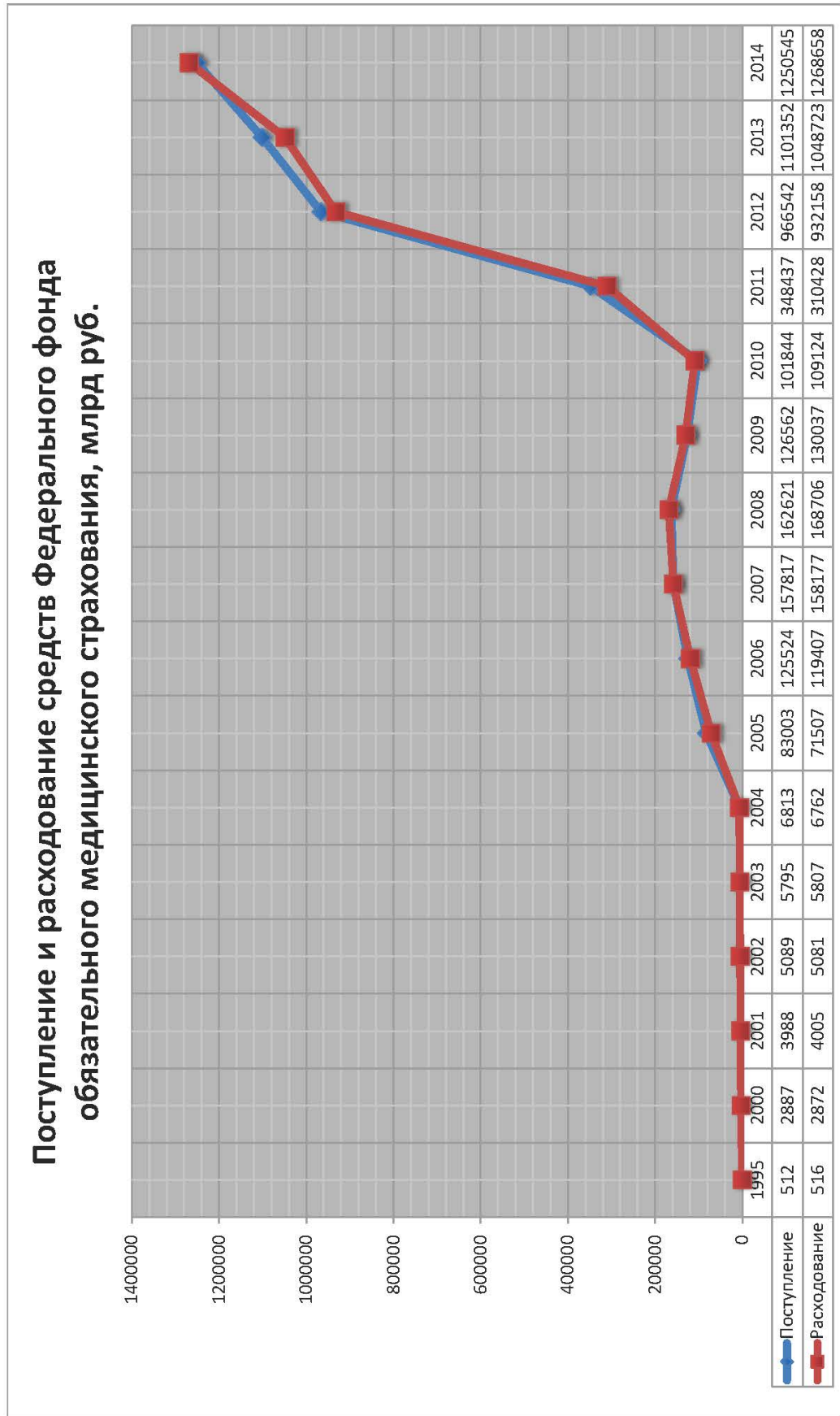


Диаграмма 9

Расходование средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования, млрд руб.

