

О Т З Ы В

официального оппонента на диссертацию Бит-Шабо Инессы Витальевны «Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов», представленную в диссертационный совет Д 212.239.01 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право (г. Саратов, 2015. 550 с.)

В целях реализации положений Конституции РФ, провозгласивших Россию в качестве правового социального государства, реформирование отношений в сфере финансово-правового регулирования государственных внебюджетных социальных фондов: Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования представляется актуальным. На фоне реального снижения доходов населения в 2015 году, 2016 год объявлен кризисным годом. Кроме того, сложный характер социально-экономической ситуации в стране, характеризуется дефицитами практически всех доходов бюджетов бюджетной системы, в том числе, дефицитами бюджетов фондов. Так, Федеральный закон № 279-ФЗ от 5 октября 2015 года «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2014 год», установил объем дефицита бюджета Фонда в сумме 31 062 370,1 тыс. руб., сложившийся исходя из дефицита Фонда, в части не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, в сумме 92 540 206,9 тыс. руб. и профицита бюджета Фонда в части, связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, в сумме 61 477 836,8 тыс. рублей. Согласно федерального закона № 281-ФЗ от 5 октября 2015 г. «Об исполнении Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2014 год» объем дефицита бюджета Фонда утвержден в сумме 18 112 681, 7 тыс. руб.. К сожалению, наметившаяся негативная тенденция в отношении всех доходов бюджетов, прослеживается и в настоящее время.

Актуальность темы обусловлена многими факторами, в том числе:

- во-первых, нестабильностью, несовершенством законодательства, регулирующего деятельность государственных внебюджетных фондов;
- во-вторых, не определенностью правового статуса этих фондов;

в-третьих, несвоевременностью и неполной уплатой страховых взносов;

в-четвертых, не определенностью государственной политики в отношении места и роли этих фондов в финансовой системе Российской Федерации;

в-пятых, сложным характером социально-экономической ситуации в стране, связанной с финансово-экономическим кризисом, «старением» населения, обострением внешнеполитической обстановки, введением зарубежных санкций против России и как следствие поиск новых моделей развития нашей страны.

И именно, исходя из указанных обстоятельств, диссертационное исследование И.В. Бит-Шабо является своевременным. Четко определяется цель докторской работы, состоящая в разработке концептуальных основ финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, исходя из определения их места в финансовой системе РФ, в системе финансового права, в отрасли законодательства, науки и учебной дисциплины. Цель исследования определила комплекс последовательных, системообразующих 14 задач, к основным из которых можно отнести следующие: формирование понятийно-категориального аппарата для совершенствования финансово-правового регулирования государственных социальных внебюджетных фондов; выработке научно-обоснованных рекомендаций по совершенствованию правового регулирования отношений в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, в разработке проекта модельного правового акта «О государственных социальных внебюджетных фондах в Российской Федерации» и т.д.

Методологическую основу исследования составили совокупность общенаучных методов, так и частнонаучных методов. К первым автор относит – историко-правовой, системный, сравнительно-правовой, функциональный), ко вторым – социологических, статистический, правового моделирования, применительно к теме своего исследования. Широко применяемый междисциплинарный подход, украшает работу, обогащает ее теоретическую и методологическую основу, что обусловливается различной отраслевой принадлежностью правовых норм, регулирующих данный вид отношений.

Выводы и рекомендации по совершенствованию финансового законодательства, регулирующего отношения, в которых непосредственным субъектами являются внебюджетные государственные социальные фонды, автор основывал на трудах ученых в области теории государства и права,

конституционного, финансового, административного права, а также трудах ученых-экономистов, что обусловлено экономическим характером финансовых правоотношений в целом и рассматриваемых фондов, в частности. В работе использовались также труды и публикации иностранных ученых, объектом исследования которых являлись государственные социальные внебюджетные фонды.

Нормативная база исследования включает в себя достаточно широкий перечень, как законов, так и подзаконных актов, направленных на регулирование деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Эмпирическая база работы представлена в виде обобщенных статистических данных государственных социальных внебюджетных фондов, материалов Счетной палаты РФ, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Всероссийского центра изучения общественного мнения, арбитражных судов, правоохранительных органов в сфере деятельности этих фондов.

Новизна исследования И.В. Бит-Шабо состоит в его комплексном характере, с использованием различных методов познания; в разработке концептуальных основ финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов; в формировании аргументированных, обоснованных предложений, направленных на совершенствование финансового и иного законодательства, регулирующего отношения в сфере осуществления деятельности указанных фондов; в определении ряда дефиниций, вносящих непосредственный вклад в развитие науки финансового права в целом; а также в разработке концепции федерального закона, закрепляющего правосубъектность рассматриваемых фондов.

Следует также отметить, что И.В. Бит-Шабо приняла активное участие в 52 научных мероприятиях и опубликовала более 80 работ, в которых нашли апробацию положения диссертационного исследования.

О теоретико-прикладном характере диссертационного исследования И.В. Бит-Шабо свидетельствуют: акт внедрения результатов Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Федерального Собрания РФ, а также использование отдельных положений диссертации в практической деятельности государственных учреждений: Отделение Пенсионного фонда РФ по Саратовской области, Саратовское региональное отделение Фонда социального страхования РФ, Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Саратовской области.

Цели и задачи исследования предопределили структурированность, логичность и последовательность работы, которая состоит из введения, двух разделов, включающих шесть глав, объединяющих шестнадцать параграфов и четыре подпараграфа, заключения, библиографического списка использованных источников, а также приложений, состоящих из Модельного нормативного правового акта «О государственных социальных внебюджетных фондах в Российской Федерации» и 9 диаграмм.

Первый раздел работы посвящен раскрытию финансово-правовых аспектов теоретических основ и принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. В первой главе данного раздела рассматриваются теоретические и политико-правовые основы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. В связи с чем, в первом параграфе этой главы уделяется внимание понятию фонда в финансовом праве, а также в отраслевом законодательстве (с. 35-54).

Рассматривая фонд как многоаспектную категорию, автор анализирует его использование в различном отраслевом законодательстве, не только в финансовом, но и в гражданском законодательстве. Полемизируя с мнениями современных ученых, автор отстаивает свою позицию о том, что государственные социальные внебюджетные фонды являются юридическими лицами публичного права (с. 44), проводится сравнительная характеристика с другими субъектами, также относящимися к юридическим лицам публичного права, в частности с государственными корпорациями (с. 45-47), приводятся различные основания классификации указанных фондов.

Обоснованным представляется определение государственных внебюджетных фондов как некоммерческих организаций, осуществляющих основанную на Конституции РФ и иных нормативных правовых актах публичную деятельность по управлению финансами пенсионного, социального и медицинского обеспечения и страхования (с. 52).

Исходя из анализа двух аспектов фонда – материального и организационного, И.В. Бит-Шабо раскрывает материальную сущность государственного социального внебюджетного фонда через категорию «бюджет государственного социального внебюджетного фонда», а организационную через двуединую гражданско-правовую и административно-правовую сущность в контексте некоммерческой организации, наделенной властными полномочиями (с. 53).

Второй параграф первой главы работы посвящен конституционно-правовым основам деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. В первом подпараграфе автор попытался раскрыть роль государственных социальных внебюджетных фондов в построении

социального и правового государства. В следующем подпараграфе работы Конституция РФ рассматривается как первоисточник правового регулирования системы государственных социальных внебюджетных фондов (с. 68-82). Справедливым представляется вывод автора о том, что деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, имеющая своей целью именно перераспределение национального дохода, должна базироваться, прежде всего, на нормах Конституции РФ и лишь затем на отраслевых нормативно-правовых актах, что, безусловно, соответствует юридической силе законов (с. 81).

В третьем параграфе первой главы работы определяются приоритетные направления финансово-правовой политики, а также их связь с деятельностью государственных социальных внебюджетных фондов. Отдельный подпараграф этой главы посвящен сравнительному анализу финансовой и финансово-правовой политики (с. 82-96). Аргументируемой представляется позиция И.В. Бит-Шабо, основанная на подходах ученых к понятию финансовой политики и финансово-правовой политики, применительно к государственным внебюджетным фондам. В связи с чем, автор логично определяет финансово-правовую политику в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов как основанную 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 (с. 96).

Последний подпараграф первой главы посвящен выявлению особенностей и определению перспектив развития финансово-правовой политики в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (с.96-123).

Финансово-правовая политика в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, к сожалению, не отличается стабильностью, так как с момента их формирования и до настоящего времени законодательство, регулирующее деятельность этих фондов постоянно изменяется, совершенствуется. Автор исследования справедливо и достаточно аргументировано предлагает под предметом государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов понимать направление финансовой деятельности государства в сфере формирования, распределения и использования средств этих фондов, контроль и привлечение к

ответственности за неисполнение установленных законодательством обязанностей в области формирования, распределения и использования указанных средств (с. 99). Данный подход основан на существующем в финансовом праве определении предмета правового регулирования финансовых отношений.

Заслуживает одобрения позиция автора в отношении определения цели государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов (с. 102). Исходя из цели, на основе анализа современного законодательства, И.В. Бит-Шабо определяет задачи финансово-правовой политики в области исследуемых фондов (с. 104-106).

Автор раскрывает структурные элементы финансово-правовой политики в сфере своей тематики, в частности, определяет средства государственной финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов, раскрывает понятие субъектов данной политики, проводит их классификацию, выявляет объекты данной политики, рассматривает ее функции, подробно раскрывает ее принципы, все это, безусловно, имеет особое значение для развития науки финансового права. К основным принципам финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов И.В. Бит-Шабо относит: принцип плановости, принцип единства политики, принцип сочетания динамики и статики в реализации политики, принцип учета публичных и частных интересов, принцип системности. К достоинствам работы можно также отнести и ряд мероприятий, которые предлагает автор, с целью механизма реализации рассматриваемых принципов.

Во второй главе первого раздела работы определяется место правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов в системе финансового права. В первом параграфе данной главы И.В. Бит-Шабо раскрывает различные правовые концепции понимания сущности государственных социальных внебюджетных фондов как звена финансовой системы (с. 124-154).

Следует подчеркнуть, что в настоящее время единая позиция в отношении определения понятия и элементов структуры финансовой системы отсутствует, более того нет законодательной дефиниции данного понятия. Раскрывая диаметрально-противоположные точки зрения ученых в данной сфере исследования, И.В. Бит-Шабо обосновывает целесообразность выделения финансов государственных социальных внебюджетных фондов в качестве самостоятельного элемента финансовой системы (с. 138). Это противоречит и подходу законодателя, так как в Бюджетном кодексе РФ эти фонды отнесены к бюджетной системе, и позициям многих современных

ученых. Однако автор убедительно доказывает, что такое положение указанных фондов противоречит принципам бюджетной системы, определению фондов как «внебюджетных», т.е. находящихся за рамками бюджета. В связи с чем, ценными представляются ее предложения в отношении внесения изменений в ряд статей Бюджетного кодекса РФ (с. 140-141).

Основываясь на положениях общей теории права, теории финансового права, автором аргументируется, что совокупность финансово-правовых норм, регулирующих деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, представляет собой подотрасль финансового права, объединяющую ряд однородных правовых институтов (с. 148-150). Общеизвестно, что для выделения подотрасли права необходимо доказать наличие предмета, т.е. совокупности специфических общественных отношений (к которым автор относит отношения по формированию, распределению и использованию государственных социальных внебюджетных фондов) и методов правового регулирования. Что автор исследования убедительно обосновал.

Во втором параграфе второй главы проведен генезис основ правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (с. 156-176). На основе тщательного исторического анализа, автор делит развитие социального обеспечения и страхования Российского государства на 3 этапа, определяя их специфику и выявляя роль.

Особое значение для совершенствования законодательства в сфере регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в РФ имеет следующий параграф работы, в котором раскрываются закономерности и тенденции развития законодательства зарубежных государств в сфере деятельности аналогичных фондов (с. 176-217). И.В. Бит-Шабо анализирует пенсионное законодательство, законодательство в сфере социального государственного страхования таких зарубежных стран как Германии, Австрии, Норвегии, Франции, Великобритании, США, Швейцарии, Чехии, Польши, Румынии, Хорватии, Бельгии, Латвии, Беларусь, Украины, Азербайджана, Казахстана. Указывая на положительные и отрицательные стороны, автор оправдано с осторожностью относится к использованию зарубежного опыта в России, исходя из национальных особенностей государства. Следует согласиться с мнением автора об эффективности нормы, возлагающей обязанность по уплате страховых взносов как на работодателя, так и на работника, так как это повысит уровень из взаимной ответственности, в связи с тем, что неуплата взносов

представляется довольно распространённым правонарушением как в мире, так и в России (с. 214-215).

Глава 3 работы посвящена рассмотрению финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных принципов, а также проблемам их реализации. В первом параграфе раскрываются сущность, и дифференциация правовых начал функционирования государственных социальных внебюджетных фондов (с. 218-234). Автор анализируются различные позиции ученых в отношении закрепления принципов права в нормах права. Логичным представляется подход автора сначала к определению принципов права в целом (с. 224), а затем с учетом основных положений теории права, финансового, в том числе налогового права, предлагается авторский подход в выделении системы финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. К таким принципам автор относит следующие: принцип социальной справедливости; принцип законности; принцип доступности; принцип сочетания публичных и частных интересов; принцип ответственности; принцип стабильности и предсказуемости; принцип надежности, принцип научности (с. 233-234).

Во втором параграфе третьей главы исследования выявляются проблемы реализации финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (с. 234-283). В данном параграфе автор раскрывает сущность каждого указанного выше принципа, с учетом различных взглядов ученых, применительно к тематике работы. Так, принцип социальной справедливости в деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, по мнению автора, состоит в осуществлении на основании целого комплекса нормативно-правовых актов; в целях реализации социальных прав, имеющих закрепление в Конституции РФ; в аккумулировании фондов денежных средств для удовлетворения потребностей в социальной защите нуждающихся граждан (с. 243). Совершенно прав автор, указывая на отсутствие системы критериальных показателей определения справедливости и ее оценки, а соответственно на невозможность законодательного закрепления этого принципа в деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (с. 249). Автор справедливо подчеркивает сложный характер механизма реализации принципа доступности (принципа понятности) деятельности государственных внебюджетных фондов, так как постоянно-проводимая государством пенсионная реформа не дает возможности гражданам самим разобраться в противоречивых, коллизионных нормах, и снижает уровень доверия к власти.

Ценными представляются предложения автора по реализации принципа достижения баланса частных и публичных интересов в процессе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, состоящих из ряда таких мероприятий как: законодательное закрепление; закрепление дефиниций «частный» и «публичный интерес»; ориентация рассматриваемого баланса на определенный результат (с. 273). Реализацию принципа стабильности и предсказуемости деятельности государственных социальных внебюджетных фондов автор предлагает через систему таких гарантий как: материальные, организационные, правовые, политические, информационные (с. 278).

Во втором разделе диссертационного исследования раскрывается правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов как субъектов финансовых правоотношений.

В четвертой главе этого раздела автор рассматривает финансовые правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов. Первый параграф данной главы посвящен выявлению специфики финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов (с. 284-311). Следует отметить, что государственные социальные внебюджетные фонды являются субъектами многих правоотношений, в том числе конституционных, административных, уголовных (так как предлагается ввести уголовную ответственность за неуплату страховых взносов). Ценность для науки финансового права представляет раскрытие особенностей финансовых правоотношений с участием именно государственных социальных внебюджетных фондов. В основе своего исследования автор использовал субъективный критерий, с учетом положений общей теории права, теории финансового права, т.е. раскрывает различные виды финансовых правоотношений через призму государственных социальных внебюджетных фондов. И.В. Бит-Шабо определяет правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов как форму 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. 293). Под финансовыми правоотношениями в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов автор понимает 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 (с. 293).

Логичным представляется выделение общих (с. 293-295) и специфических признаков, присущих правоотношениям в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов (с. 295-297). Раскрытие последних признаков позволило дать авторское понятие финансовых правоотношений в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов как 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 (с. 297).

Интересной представляется авторская классификация финансовых отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов по различным основаниям (с. 298-301). Научную значимость исследованию придает раскрытие состава финансового правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов, т.е. его субъектов, объектов, содержания. Под содержанием указанных правоотношений автор предлагает понимать урегулированные финансово-правовыми нормами и 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 (с. 301). Автором предлагается своя классификация объектов финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов: денежные средства, действия обязанных субъектов, деятельность фондов (с. 308).

Во втором параграфе четвертой главы страховые взносы рассматриваются как объект финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов (с. 311-328).

Автор рассматривает различные позиции ученых в отношении понятия страховых взносов и других платежей (налогов, сборов) с учетом их характерных признаков на основе анализа современного законодательства. К признакам страховых взносов автор относит: обязательность, периодичность, публичный характер, денежный характер, безвозмездность.

В третьем параграфе четвертой главы государственные социальные внебюджетные фонды рассматриваются в качестве участников правоотношений в области финансового контроля (с. 328-368).

Двойственный характер правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов состоит в том, что с одной стороны они являются контролирующими субъектами, а с другой – подконтрольными субъектами. Поэтому автор раскрывает их роль в области осуществления финансового контроля, сущность которого в финансовом праве представляется дискуссионной.

На основе научных позиций современных ученых, И.В. Бит-Шабо приходит в аргументированному выводу, что 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 (с. 330).

Следует согласиться с мнением автора исследования о недостаточной степени эффективности администрирования страховых взносов государственными социальными внебюджетными фондами (с. 347). Для повышения степени эффективности автором предлагается ряд мероприятий, реализация которых направлена на улучшение ситуации в данной сфере. В частности, совершенствование порядка взыскания незначительных сумм страховых взносов и сосредоточение взимания на крупных суммах задолженностей; унификация законодательно установленных правил по всем видам социального страхования; расширение перечня оснований для списания задолженности по страховым взносам (с. 347). Следует также поддержать позицию автора в отношении проведения единой политики преодоления правовой неосведомлённости граждан РФ по вопросам системы пенсионного, социального и медицинского страхования, с учетом уяснения юридической конструкции страховых взносов (с. 348). Автором выделяются общие признаки финансового контроля с участием государственных социальных внебюджетных фондов (цели, задачи, методы, принципы) и специфические признаки указанных фондов (особенности статуса).

В пятой главе второго раздела диссертационного исследования раскрывается финансово-правовой статус государственных социальных

внебюджетных фондов. Первый параграф этой главы посвящен рассмотрению финансово-правовых особенностей статуса государственных социальных внебюджетных фондов (с. 369-377). На основе проведенного автором анализа законодательства, регулирующего деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, выделяются такие общие функции как, аккумуляционная, сберегательная и накопительная, обеспечительная, информационно-превентивная, контрольная. Во втором параграфе пятой главы раскрываются особенности финансово-правового статуса Пенсионного фонда РФ (с. 377-392).

На основе подробного анализа законодательства, регулирующего деятельность Пенсионного фонда РФ, автор справедливо указывает на целесообразность расширения цели деятельности данного фонда, включая управление финансами пенсионного страхования (с. 379), все задачи фонда классифицирует не несколько смысловых групп (с. 381-386).

К несомненным достоинствам работы можно отнести использование в исследовании таблиц и диаграмм. Так, например, особенности поступления средств в Пенсионный фонд РФ, также их расходования ярко проиллюстрированы в таблицах № 1 и № 2. Автором выделяются основные нарушения и недостатки функционирования Пенсионного фонда РФ (с. 390-392).

В третьем параграфе пятой главы И.В. Бит-Шабо раскрывает специфику финансово-правового статуса Фонда социального страхования РФ (с. 392-403). Аналогичная структура с предыдущим параграфом, состоит в обобщении нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность в области социального обеспечения и страхования в РФ, выделяются основные характеристики социального страхования, автором убедительно обосновывается и дополняется перечень аргументов в пользу включения обязательного социального страхования в финансово-правовой институт страхования (с. 395), определяются цели, задачи данного фонда, а также его права и обязанности. Анализ средств социального страхования позволил автору сделать вывод об их достаточности, но при условии исполнения субъектами обязанности по уплате страховых взносов и своевременного осуществления ассигнований из федерального бюджета (с. 400).

Аналогичным образом раскрывается финансово-правовой статус Федерального фонда обязательного медицинского страхования (с. 404-413). Автор указывает на особое место, которое занимает обязательное медицинское страхование в системе обязательного страхования, при этом подчеркивается специфика обязательного медицинского страхования иностранных граждан, что обусловлено наличием международных

договоров. Автор рассматривает задачи, цели, права, обязанности данного фонда. Основываясь на современном законодательстве, регулирующего деятельность фонда, автор раскрывает составляющие его бюджета, приводится динамика поступлений в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, представленная в виде таблицы и диаграммы, выделяет направления расходования средств бюджета (411-412).

Последний параграф пятой главы посвящен рассмотрению вопросов такого элемента финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов как юридической ответственности (с. 413-432).

Автором определяется основная цель юридической ответственности государственных социальных внебюджетных фондов, состоящая, по мнению автора, 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 аккумулированием и расходованием средств бюджетов фондов (с. 415).

Не отрицая множественность научных позиций по поводу содержания и сущности финансово-правовой ответственности, автор определяет финансово-правовую ответственность государственных социальных внебюджетных фондов как вид ответственности юридической и считает ее элементом финансово-правового статуса. И.В. Бит-Шабо уделяет внимание таким видам ответственности как бюджетно-правовая, налоговая ответственность, которые она исследует в контексте финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов. На примере отдельных составов преступлений, автор показывает возможность привлечения в исследуемой тематике должностных лиц и к уголовной ответственности.

В главе 6 исследования определяются концептуальные направления совершенствования финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (с. 433-444). Автор обосновывает целесообразность принятия единого федерального закона, который бы регламентировал деятельность государственных социальных внебюджетных фондов с учетом управленческой, социальной и финансовой природы их функционирования. Заслуживает одобрения комплекс мероприятий, предлагаемых автором, направленных на оптимизацию деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (с. 440). Излагая причины, лежащие в основе принятия федерального закона «О государственных социальных внебюджетных фондах Российской

Федерации», автором подчеркивается его межотраслевой характер. В обоснование своей позиции, в приложении № 1 исследования предлагается модельный нормативный правовой акт «О государственных социальных внебюджетных фондах в Российской Федерации», структура которого определяется его целями, сферой применения, с выделением основных начал деятельности этих фондов, определением основ финансово-правовой политики в области деятельности данных фондов, выделением правоотношений с участием фондов, законодательным закреплением их прав и обязанностей, определением их финансового обеспечения, страховыми взносами, а также контролем в области их деятельности (с.537-531).

В заключении диссертационного исследования автор четко сформулировал выводы и предложения по тематике. Содержание автореферата полностью соответствует предъявляемым требованиям.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что диссертация И.В. Бит-Шабо представляет собой результат теоретического исследования, включающего решение фундаментальной задачи, имеющей как теоретическое, так и практическое значение для финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов и науки финансового права в целом. Совокупность разработанных теоретических положений можно квалифицировать как научное достижение. Автор убедительно доказал необходимость и возможность совершенствования российского законодательства, регулирующего отношения в сфере финансово-правового регулирования деятельности указанных фондов.

Полученные автором исследования результаты могут использоваться для повышения эффективности деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, при формировании и совершенствовании действующего финансового законодательства, преподавании учебных дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право», «Налоговое право». Материалы диссертации могут использоваться в качестве основ для подготовки учебных программ, учебников и учебных пособий для студентов юридических вузов, а также для подготовки методических рекомендаций.

Таким образом, результаты проведенного И.В. Бит-Шабо исследования могут быть оценены как решение крупной научно-практической задачи, имеющей существенное значение для дальнейшего развития доктрины современного финансового права, так и российского финансового законодательства.

Высоко оценивая в целом исследование И.В. Бит-Шабо вместе с тем, необходимо отметить дискуссионный характер отдельных выводов, содержащихся в работе:

1. В первом подпараграфе второго параграфа первой главы, посвященному раскрытию вопросов социального и правового государства, роль государственных социальных внебюджетных фондов раскрывается не достаточно в полной мере (с. 54-68). В основном автор полемизирует или поддерживает позиции ученых, по их работам 2004-2010 годов, 2013 год, однако социально-экономическая ситуация в нашей стране, к сожалению, изменилась в худшую сторону, о чем свидетельствует принятие федерального закона о федеральном бюджете на 1 год, именно на кризисный 2016 год, аналогично и в бюджетах субъектов принимаются ежегодные законы; увеличивается количество безработных, размеры пенсий индексироваться будут не всем пенсионерам; поднимается пенсионный возраст, происходит «старение» население и в мире и в России; даже нормы Конституции РФ, закрепляющие социальные права граждан, не имеют механизма их реализации; за чертой бедности в первой половине 2015 года оказалось более 21,7 миллиона человек, по заключению Счетной палаты РФ такого не наблюдалось с 2006 года, продолжает увеличиваться разрыв между богатым населением и бедным; отмечается рост правонарушений коррупционной направленности, в том числе в сфере финансовых правоотношений, в связи с чем, под сомнение попадает вопрос об отнесении России к социальным государствам. Поэтому хотелось бы узнать позицию автора о роли государственных социальных фондов применительно к современным социально-экономическим условиям.

2. Обоснованное внимание в работе уделяется рассмотрению финансово-правовых принципов функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Однако автор не раскрывает механизм реализации такого принципа как ответственности государства в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Автор замечает, что принцип ответственности государства в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, реализующийся путем создания механизмов привлечения к ответственности за решения, результаты которых повлекли нарушения прав лиц, нуждающихся в социальной помощи (с.282). Справедливо указывается на его межотраслевой характер, но при этом, не предлагается никаких мероприятий (предложений) по его практической реализации и не определяется вид ответственности (с.275-276). В настоящее время реализация этого принципа имеет особую актуальность, так как в современных социально-экономических условиях, ухудшается

положение пенсионеров, инвалидов и других малоимущих граждан, интересы которых согласно ст. 2 и 7 Конституции РФ обязано защищать государство, в том числе через деятельность государственных социальных внебюджетных фондов. О нарушении социальных прав граждан свидетельствуют и ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в РФ. По той же причине, к сожалению, не получил должного освещения и принцип научности функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, за отсутствием практических предложений по его реализации (с. 279-281).

3. В положении 11, выносимом на защиты, а также на стр. 95-96 диссертационного исследования соискатель дает определение финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов, указывая, что ее базой является Конституция РФ. Представляется ошибочным ограничение правовых основ исследуемой автором политики исключительно Основным законом государства. Вследствие указанного замечания необходимо редактировать представленное определение, расширив за счет исходных для политики правовых актов.

4. Хотелось бы уточнить позицию автора в отношении определения финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов (с. 376). Не ясно, какой подход применяет автор: в узком или широком смысле и включает ли автор в это понятие только лишь совокупность прав и обязанностей или на примере пятого параграфа главы 5 включает и «юридическую ответственность как элемент финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов».

5. Основываясь на устоявшемся в юридической науке подходе к определению ответственности в широком и узком значении, автор определяет юридическую ответственность государственных социальных внебюджетных фондов в широком смысле как комплексный правовой институт, представляющий собой систему разнообразных 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 (с. 429). Данное понятие носит достаточно сложный, не конкретный, «размытый» характер и не раскрывает специфики юридической ответственности применительно к государственным социальным внебюджетным фондам.

Указанные замечания, никоим образом, не влияют на общее положительное впечатление о проделанной диссертационной работе, которая соответствует требованиям, предъявляемым к докторским диссертациям ч. 1 п. 9, п.10 и п. 11 и иным требованиям раздела II «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. Постановления Правительства РФ от 30 июля 2014г. № 723).

Таким образом, можно сделать вывод, что диссертационная работа на тему: «Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов» представляется актуальной и ценной, как в теоретическом, так и в практическом аспектах, а ее автор Инесса Витальевна Бит-Шабо заслуживает присуждения ей искомой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

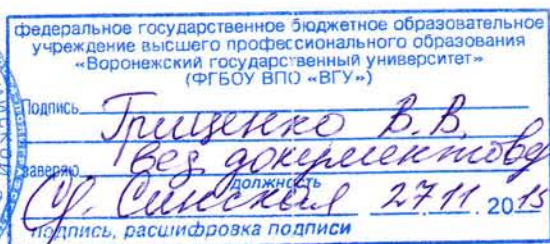
Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного и
муниципального права ФГБОУ ВПО

«Воронежский государственный университет»

 В.В. Гриценко

27 ноября 2015 года



Адрес организации: 394000, г. Воронеж, Университетская площадь, 1.

Тел. 8(4732)55-07-19.

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Сведения об официальном оппоненте:

1. Гриценко Валентина Васильевна
2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право)
3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет», профессор кафедры административного и муниципального права
4. Основные публикации в рецензируемых научных изданиях за последние 5 лет, в которых затрагиваются проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов:

1. *Гриценко В.В.* К дискуссии о правовой природе страховых взносов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 4(105). С. 225-228.
2. *Гриценко В.В.* Роль налоговой амнистии в формировании правового государства // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 1 (39). С. 129-134.
3. *Гриценко В.В.* Налоговая амнистия как правовой механизм возвращения «беглого капитала» в Россию // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1. С. 230-234.
4. *Гриценко В.В.* Ставка налога на доходы физических лиц в контексте принципа «справедливости налогообложения» // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 64-71.
5. *Гриценко В.В.* О проблемах государственного контроля органов исполнительной власти в Российской Федерации // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) [та ін.]; відп. за вип. В.М. Дрьомін. – Одеса: Юридична література. 2013. Т. XIII. С. 9-28.
6. *Гриценко В.В.* К дискуссии о государственной политике в отношении ставки налога на доходы физических лиц в Российской Федерации // Право и политика: теоретические и практические проблемы: сб. матер. I междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. А.В. Малько. Рязань, 2012. С. 159-162.
7. *Гриценко В.В.* Административно-правовое регулирование заработной платы в бюджетной сфере: мифы и реальность // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 68-71.
8. *Гриценко В.В.* Правовое регулирование местных имущественных налогов // Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений: матер. междунар. науч.-практ. конф. (29-

- 31 марта 2012 г.) / под ред. М.В. Карасевой (Сенцовой). Воронеж, 2012. С. 327-336.
9. *Гриценко В.В.* Муниципальный финансовый контроль: проблемы и перспективы развития // Муниципальный контроль в Российской Федерации: матер. науч.-практ. конф. (28 февраля 2012 г.) / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж, 2012. С. 79-91.
 10. *Гриценко В.В.* Правовое регулирование административного порядка защиты прав налогоплательщиков: современное состояние и перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 1. С. 178-187.
 11. *Гриценко В.В.* О проблемах управления публичными финансами в условиях глобализации // Научный журнал Национального университета ДПС Украины. Финансовое право. 2012. № 1. С. 28-31.
 12. *Гриценко В.* Реформирование Российской налоговой системы в посткризисный период // Публичные финансы и налоговое право / под ред. М.В. Карасёвой (Сенцовой). Воронеж, 2011. С. 103-113.
 13. *Гриценко В.В.* Формирование международного финансового центра как приоритетная задача Российской Федерации в посткризисный период // Научные труды по финансовому праву: современные проблемы предмета, метода и системы финансового права: матер. Первой междунар. науч.-практ. конф. «Худяковские чтения по финансовому праву». Вып.1 Алматы: ТОО «Налоговый эксперт», 2011. С. 284-295.
 14. *Гриценко В.В.* Правовые и экономические проблемы формирования Международного финансового центра в России // Научный журнал Национального университета ДПС Украины. Финансовое право. 2011. № 10. С. 21-23.
 15. *Гриценко В.В., Щербакова Л.В.* Об использовании конструкции обязательства в административно-договорных и иных правоотношениях // Актуальные проблемы развития науки в современной России: матер. всерос. науч.-практ. конф. (17-19 ноября 2011 г.). Т. 2. Воронеж, 2011. С. 217-224.

ОТЗЫВ

официального оппонента о диссертации Бит-Шабо Инессы Витальевны по теме: «Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Правовое регулирование деятельности социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации неизменно представляет серьезный научный интерес в силу следующих обстоятельств. Во-первых, действующее законодательство не содержит однозначного определения правового статуса данных организаций, наделяя их полномочиями, урегулированными правовыми нормами различных отраслей права. Во-вторых, правовой режим средств социальных внебюджетных фондов содержит элементы публично-правового и частноправового регулирования. В силу чего, социальные внебюджетные фонды занимают особое место в системе субъектов финансовых отношений, и претендуют на включение в состав института «специальных субъектов финансовых правоотношений» наряду с Центральным Банком, государственными корпорациями, иными юридическими лицами, осуществляющими публичные функции.

Тематика диссертационного исследования И.В.Бит-Шабо актуальна, интересна, малоисследованна и сложна. На фоне происходящих в настоящее время процессов децентрализации государственных расходных полномочий, поиска дополнительных источников покрытия социальных обязательств, усиления контрольных функций государства, от научного сообщества требуется разработка стройной концепции эффективного функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Эта задача, важна еще и потому, что изменения законодательства, регулирующего деятельность внебюджетных фондов, затрагивают очень чувствительную сферу социальной защиты населения, а значит, должны быть обусловлены не только экономической целесообразностью, но и прочным теоретическим обоснованием.

Сформулированные автором цель и задачи диссертационного исследования определяют его структуру, включающую введение, шесть глав, разделенных на параграфы, заключение.

В работе уделяется внимание теоретической характеристике государственных социальных внебюджетных фондов, с точки зрения конструкции понятийного аппарата, конституционных и специальных принципов их деятельности, роли и места данных организаций в системе субъектов, реализующих государственную финансовую политику.

Автор формулирует концептуальные подходы к обоснованию места института социальных внебюджетных фондов в системе финансового права, финансовой системе государства. С точки зрения теории финансового права важным представляется вывод о том, что финансовые отношения в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов следует отграничивать от отношений, входящих в предмет права социального обеспечения, страхового права.

Абсолютно органично выглядят практические предложения автора об изменении положений Бюджетного кодекса РФ, связанные с необходимостью выведения бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов за рамки бюджетной системы. Следуя этой логике, разработанная автором Концепция проекта федерального закона «О государственных социальных внебюджетных фондах в Российской Федерации» может быть использована как основа для формирования отдельного института финансового законодательства.

Особый интерес представляет сравнительно-правовой анализ регулирования деятельности указанных фондов в Российской Федерации и зарубежных государствах. Автор не только демонстрирует знание большого числа иностранных правовых источников, но и делает вполне обоснованные предложения, направленные на совершенствование отечественного законодательства. В частности, заслуживает поддержки вывод о возможном включении в число формальных и фактических плательщиков взносов в

государственные социальные внебюджетные фонды наряду с работодателями и работников. Также представляется вполне оправданной трансформация идеологии социального обеспечения в сторону усиления заинтересованности граждан в активном повышении уровня своей финансовой обеспеченности.

Отдельно в работе исследуются принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Глубокий анализ системы нормативно закреплённых принципов автор дополняет доктринальным толкованием правовых источников и, как следствие, формулирует авторскую теорию. В числе принципов, описанных автором, безусловного внимания заслуживает принцип «баланса частных и публичных интересов». Как представляется, данный правовой принцип должен быть определяющим не только применительно к деятельности внебюджетных фондов, но и в целом, для всей совокупности финансовых правоотношений.

Однако наибольший научный и практический интерес вызывает та часть исследования, в которой обосновывается особый правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов. Следует согласиться с автором в том, что структура финансово-правового статуса фондов обусловлена, прежде всего, их экономическими характеристиками, включающими аккумуляционную, сберегательную, накопительную, обеспечительную, контрольную и иные функции.

Весомым научным достижением автора является выявление многоаспектного характера государственных социальных внебюджетных фондов. Именно многоаспектность правового статуса фондов позволяет рассматривать их и как контролирующих субъектов, и в качестве объектов контроля со стороны контрольно-счетных органов Российской Федерации.

Глубокий теоретический анализ категории «страховых взносов» в контексте институтов бюджетного, налогового права, страхового права, позволил автору выявить их гарантийную функцию, обеспечивающую нормальную деятельность внебюджетных фондов.

В работе логично и последовательно изучаются и получают освещение основные категории, используемые автором при рассмотрении вопросов финансово-правового регулирования формирования и деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Автор выявляет системные взаимосвязи между институтами финансового права, показывает их особенности, высказывает научно обоснованные суждения по поводу глобальных трансформационных процессов, происходящих в настоящее время в области финансово-правового регулирования и в науке финансового права.

Раскрывая особенности деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в целом, и применительно к каждому их виду, автор обосновывает необходимость специального законодательного урегулирования их правового статуса. В диссертации содержится интересный научно-практический анализ действующего законодательства, а также проектов нормативных правовых актов, находящихся на различных этапах подготовки в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Сделанные в связи с этим выводы и приведенные аргументы вносят существенный вклад в развитие теории финансового права.

По всему спектру затронутых в работе проблем автор демонстрирует зрелый научный подход, четко обоснованные позиции, подтвержденные как общими тенденциями развития финансового законодательства, так и правоприменительной практикой.

Диссертационное исследование, выполненное И.В.Бит-Шабот отличается высоким уровнем научного обобщения, профессионально четкая стилистика, выверенная методология и системность в изложении материала, достоверная научная обоснованность предлагаемых к защите выводов. В работе не содержится лишних или не относящихся к теме исследования теоретических отступлений, что делает ее цельной, интересной и научно насыщенной.

Обозначенная в диссертации проблематика получила всестороннее, многоплановое изучение, позволившее сформулировать принципиально новые, логично связанные между собой теоретические выводы, отражающие концептуальные основы учения о субъектах финансовых отношений вообще, и государственных внебюджетных фондах, в частности. В то же время, в работе имеются дискуссионные положения, требующие уточнения.

Во-первых, вывод № 4, предлагаемый к защите, содержит указание на «недостаточность» закрепления в Конституции РФ финансово-правовых особенностей функционирования Российской Федерации как социального государства, что представляется необоснованным. По своему характеру и предназначению Конституция как Основной закон государства содержит главные принципы защиты прав и свобод человека, осуществления государственной власти, взаимодействия государства и общества. При этом отраслевое законодательство призвано конкретизировать и развивать конституционные положения. Существующие недостатки отраслевого регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов не следует исправлять путем внесения изменений в Конституцию, основная задача которой – сохранение стабильного правового порядка в обществе и позитивного отношения граждан к Основному закону – как источнику государственной устойчивости.

Во-вторых, предложение автора определять государственные социальные внебюджетные фонды как некоммерческие организации, осуществляющие публичную финансовую деятельность, не отражает в полной мере всех функций, возложенных на фонды. В частности, требуются дополнительные пояснения по поводу реализации фондами функций небанковских кредитных организаций.

В-третьих, в числе финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, предложенных автором, отсутствует принцип плановости, в то время как бюджет указанных фондов формируется с учетом прогнозных планов, аналогично порядку

принятия федерального (регионального) бюджета. Более того, при принятии федерального бюджета проекты законов о бюджетах государственных социальных внебюджетных фондов входят в число документов и материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета в законодательные органы.

В-четвертых, в работе не нашел отражения региональный аспект регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, в частности, территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Исследование специфики регионального законодательства в этой сфере могло бы создать завершенную концепцию финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, а также сформулировать практически значимые выводы и предложения, адресованные, в том числе, законодательным органам субъектов Российской Федерации.

Высказанные дискуссионные замечания являются основой для научной полемики и не влияют на высокую оценку проведенного И.В.Бит-Шабо диссертационного исследования.

Основные выводы и предложения, сделанные автором в диссертации, могут быть использованы в последующих научных изысканиях, при преподавании учебных курсов, при разработке законопроектов и иной правотворческой деятельности.

Диссертационное исследование И.В.Бит-Шабо является фундаментальной научной работой, содержащей финансово-правовое учение об особенностях финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов и представляющее собой новое крупное научное достижение, вносящее значительный вклад в развитие теории финансового права. Автореферат и публикации полностью отражают основное содержание диссертации.

Диссертационное исследование соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора

юридических наук ч.1 п.9 и п.п.10, 11 и иных пунктов раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2014 г. № 723), а ее автор – Бит-Шабо Инесса Витальевна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Заведующая кафедрой финансового
и административного права ФГБОУ ВО
«Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)»,
д.ю.н., профессор
344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Большая Садовая, д. 69.
тел.: (863) 264-09-35;
e-mail: avkrd@rambler.ru



И.В. Рукавишникова



Сведения об официальном оппоненте:

1. Рукавишникова Ирина Валерьевна
2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право)
3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», заведующий кафедрой финансового и административного права
4. Основные публикации в рецензируемых научных изданиях за последние 5 лет, в которых затрагиваются проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов:

1. *Рукавишникова И.В.* Государственные внебюджетные фонды как участники финансовых правоотношений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 9 (64). С. 83-86.
2. *Рукавишникова И.В.* Правовые основы участия общественных организаций и иных институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: федеральный и региональный аспекты // Эволюция государственных и правовых институтов в современной России: ученые записки / отв. ред. И.В. Рукавишникова, ред.: Г.В. Меженская, И.Г. Напалкова. Ростов-на-Дону, 2012. С. 93-99.
3. *Рукавишникова И.В.* Правовые аспекты ценовой политики в системе финансовой политики государства // Налоги-журнал. 2012. № 1. С. 2.
4. *Рукавишникова И.В.* Хозяйствующие субъекты как властвующие участники финансовых отношений // Государство и право. 2011. № 4. С. 99-101.
5. *Рукавишникова И.В.* Финансовое право и финансовые отношения в контексте правовой и экономической наук: вопросы изучения и преподавания // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 1. С. 101-104.

ОТЗЫВ
официального оппонента на диссертацию
Бит-Шабо Инессы Витальевны на тему
«Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования
деятельности государственных социальных внебюджетных фондов»,
представленную на соискание ученой степени доктора юридических
наук по специальности 12.00.04 –финансовое право; налоговое право;
бюджетное право
(Саратов, 2015. – 550 с.)

Актуальность темы исследования связана с общественной значимостью отношений в сфере социального страхования и обеспечения, а также объективной необходимостью их правового регулирования, поскольку социальная защита граждан является одной из целей Российской Федерации как социального государства. Основными организационно-правовыми формами реализации провозглашенных социальных гарантий служат системы пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования, призванные обеспечить гражданам при наступлении определенных случаев достойные социально-экономические условия жизни.

Несмотря на то, что государственные внебюджетные фонды являются субъектами, деятельность которых непосредственно связана с правовым механизмом социального страхования, определение их статуса и особенностей финансовой деятельности и в настоящее время вызывают как теоретические дискуссии, так и практические проблемы. В сфере социального страхования возникают проблемы, связанные с необходимостью обеспечения финансовой самостоятельности государственных внебюджетных фондов, выполнением задач повышения уровня социального обеспечения граждан и др. И именно совершенствование деятельности государственных внебюджетных фондов имеет первостепенное значение при проведении реформ в системе социального страхования.

Современное правовое регулирование финансовой деятельности государственных внебюджетных фондов имеет противоречия и пробелы. Например, неоднозначность подходов о месте государственных внебюджетных

фондов в финансовой системе государства. Законодательное включение бюджетов государственных внебюджетных фондов в состав единой бюджетной системы само по себе не разрешает практические вопросы, связанные с формированием их доходов и расходов, исполнением бюджетов фондов, предоставлением межбюджетных трансфертов, поскольку зачастую управление средствами бюджетов государственных внебюджетных фондов характеризуется неэффективностью.

В связи с этим актуальность темы диссертации определяется потребностью на современном этапе развития публичных финансовых отношений в научных разработках, направленных на анализ существующего состояния правового регулирования финансовой деятельности государственных внебюджетных фондов, а также позволяющих предложить практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования этой сферы финансовых отношений.

И.В. Бит-Шабо сформулировала общую цель своей диссертации — разработать концептуальные основы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, а также выработать предложения, направленные на повышение эффективности их функционирования.

Для достижения указанной цели автором были поставлены следующие научные задачи: сформулировать авторский понятийно-категориальный аппарат; определить сущность государственных социальных внебюджетных фондов в составе финансовой системы государства; выделить основные исторические этапы правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов; выявить и исследовать особенности финансово-правового статуса Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования; определить содержание и основные элементы финансово-правовой политики, связанной с деятельностью государственных внебюджетных фондов; исследовать зарубежный опыт функционирования

социальных внебюджетных фондов; определить особенности правового регулирования страховых взносов; предложить рекомендации по совершенствованию правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов.

В соответствии с целью и задачами исследования определена структура работы. Диссертация состоит из введения, двух разделов, включающих шесть глав, объединяющих 16 параграфов и 4 подпараграфа, заключения, списков использованной литературы, нормативно-правовых актов и судебной практики, а также двух приложений.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации и их достоверность подтверждается тем, что эмпирическую базу исследования составили документы, отражающие практическую деятельность органов государственных внебюджетных фондов, а также практика разрешения судебных споров. В диссертации использованы труды отечественных и зарубежных ученых — специалистов в области общей теории права, конституционного, административного, финансового права и права социального обеспечения.

Научная новизна исследования определяется разработкой концептуальных проблем финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов с позиции их рассмотрения в качестве самостоятельного института финансовой системы государства.

К научным результатам, определяющим новизну диссертационного исследования необходимо отнести следующие положения:

- используя эволюционный подход в исследовании системы финансово-правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов в диссертации выявлены этапы в развитии правовых норм в этой области финансовых отношений и проанализированы особенности каждого из исторических периодов;
- разработка принципов деятельности государственных социальных

внебюджетных фондов;

- обоснование предмета, целей, задач, субъектов, объектов, принципов и функций финансово-правовой политики в сфере деятельности государственных внебюджетных фондов;

- выявлена структура финансово-правового статуса государственных внебюджетных фондов, включающая в себя целевой, функциональный, содержательный, гарантийный и санкционный блоки;

- разработана классификация функций государственных внебюджетных фондов;

- предложена концепция федерального закона о государственных социальных внебюджетных фондах в Российской Федерации.

В диссертации даны авторские определения понятий: государственные социальные внебюджетные фонды (с. 52 дисс.), финансовые правоотношения в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов (с. 297 дисс.) и др.

Значимость для науки и практики выводов и рекомендаций соискателя обусловлена тем, что разработанные концептуальные положения могут быть использованы в научно-исследовательской работе, в педагогической деятельности, при совершенствовании правотворческой деятельности органов государственной власти, а также правоприменительной деятельности государственных внебюджетных фондов. Авторские предложения по совершенствованию финансово-правовых норм, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов могут быть использованы при разработке нормативных правовых актов.

Дискуссионные положения работы, замечания и рекомендации в адрес соискателя.

1. Соглашаясь с выводами автора о специфике государственных внебюджетных фондов и их особом положении в финансовой системе Российской Федерации, некоторые авторские тезисы о месте правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов в системе

финансового права вызывают определенные возражения (с. 148-154 дисс.). В диссертации сделан вывод, что финансово-правовые нормы, регулирующие деятельность государственных внебюджетных фондов составляют подотрасль финансового права. В качестве аргументов в обоснование своей позиции указано следующее. Во-первых, наличие отдельных правовых институтов, а именно: института правового регулирования различных видов государственных внебюджетных фондов; института страховых взносов; института финансового контроля за уплатой страховых взносов; института контроля в рамках финансовой деятельности государственных внебюджетных фондов; института принуждения государственных внебюджетных фондов. В диссертации выделение этих институтов обосновывается исходя из специфики субъекта правоотношения — государственных внебюджетных фондов. Однако, если следовать этому критерию, то можно выделять различные институты применительно и к иным субъектам финансового права, обладающим спецификой финансово-правового статуса. При этом, следует согласиться с выделением в качестве самостоятельного института страховых взносов (однако по мнению оппонента самостоятельным этот институт является в системе финансового права, но не в рамках предлагаемой подотрасли). Со вторым аргументом автора в обоснование новой подотрасли финансового права частично можно согласиться. Так, И.В. Бит-Шабо указывает, что в рамках обозначенной подотрасли имеются характерные только для нее источники, например Закон № 212 — ФЗ, регулирующий уплату страховых взносов. Выражая согласие с этим тезисом, необходимо указать, что все специальные источники будут регулировать отношения, связанные с уплатой страховых взносов. Правоотношения с участием государственных внебюджетных фондов в рамках бюджетной системы будут регулироваться положениями Бюджетного кодекса РФ, являющегося специальным источником подотрасли — бюджетное право. В третьих, автор указывает, что несмотря на однородность отношений, регулируемых нормами предлагаемой подотрасли финансового права, присутствует множественность их видов. Не оспаривая этот тезис, на взгляд

оппонента это лишь подтверждает необходимость дополнительных аргументов в обоснование новой подотрасли финансового права.

2. В положении № 4, выносимом на защиту, сформулирован вывод о недостаточности закрепления в Конституции РФ финансово-правовых особенностей функционирования Российской Федерации как социального государства, что сказывается на дальнейшем отраслевом регулировании (с. 22 дисс.). В дальнейшем автор указывает, что подобное «недостаточное» закрепление финансово-правовых основ в Конституции РФ нельзя считать ее недостатком, признаком недоработанности или несовершенства (с.с. 74-75 дисс.). В этой связи хотелось бы уточнить, закрепление каких именно положений в Конституции РФ, касающихся финансово-правовых особенностей государства может иметь значение для содержания финансовых нормативных правовых актов.

3. В положении № 9, выносимом на защиту указано, что «исследование одного из базовых принципов функционирования государственных социальных внебюджетных фондов — соотношение 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» (с. 25 дисс.). Сделанный вывод об оптимальном балансе частных и публичных интересов основывается на отсутствии противоречия между фискальной функцией страховых взносов и социальной функцией государственных внебюджетных фондов. На взгляд оппонента важным в исследовании соотношения частных и публичных интересов является поиск баланса между фискальной и социальной функциями, а не констатация факта их наличия. Представляется, что интересные авторские выводы могли бы основываться на эмпирической базе. Однако, в обоснование своей позиции, что «в настоящее время государство сумело найти правильное соотношение между возлагаемой на всех необходимостью уплачивать страховые взносы ... и потребностью каждого в социальной защите со стороны государства» И.В. Бит-Шабо указала

данные ВЦИОМ от 21 апреля 2015 г., которые выявили высокий уровень индекса социальных настроений в обществе (с. 274 дисс.).

4. В положении № 3, выносимом на защиту, сделан о вывод о необходимости «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». Во-первых, остается неясным, о каком именно нормативном правовом акте идет речь, а во-вторых, какое практическое значение будет иметь предлагаемая правовая норма с учетом социальной функции в деятельности государственных внебюджетных фондов и в настоящее время.

Апробация результатов диссертации подтверждается участием автора в международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях. Всего по теме исследования автором опубликовано 72 статьи, из которых 19 в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ (с. 47-54 автореф. дисс.). По теме диссертации опубликованы две монографии (с. 46 автореф. дисс.).

Автореферат диссертации и публикации включают в себя все необходимые элементы и материалы, отражают новизну, теоретическую и практическую значимость и сущность проведенного соискателем исследования, отвечают требованиям, предъявляемым к подобного рода работам.

Таким образом, диссертация Инессы Витальевны Бит-Шабо «Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов» соответствует требованиям, предъявляемым к докторским диссертациям раздела II абз. 1 п. 9, п. 10 и иным требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор – Инесса Витальевна Бит-

Шабо – заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Официальный оппонент
профессор кафедры административного
и финансового права Всероссийского
государственного университета юстиции
доктор юридических наук, доцент



Ю.Л.

Смирникова

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1
телефон: 8-499-619-87-76
e-mail: rpa@rpa-mjust.ru; rpaadm@bk.ru
сайт: <https://rpa-mu.ru>



Подпись *Смирниковой Ю.Л.*
заверяю
Зам. начальника отдела кадров
Макурова Е.Е.

30.11.2015

Сведения об официальном оппоненте:

1. Смирникова Юлия Леонтьевна
2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право)
3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», профессор кафедры административного и финансового права
4. Основные публикации в рецензируемых научных изданиях за последние 5 лет, в которых затрагиваются проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов:

1. *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовое регулирование отношений по формированию и инвестированию пенсионных накоплений // Вестник Российской правовой академии. 2012. № 1. С. 60-63.
2. *Смирникова Ю.Л.* Правовое регулирование финансовых отношений: международный уровень // Международное публичное и частное право. 2012. № 1. С. 13-16.
3. *Смирникова Ю.Л.* Пенсионные накопления как объект финансово-правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. № 1. С. 103-107.
4. *Смирникова Ю.Л.* Административная ответственность за нарушение валютного законодательства: коллизии правового регулирования и проблемы правоприменения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 23-26.
5. *Смирникова Ю.Л.* Правовая модель публичных финансов: конструкционный подход // Вестник Российской правовой академии. – 2011. № 2. С. 69-74.
6. *Смирникова Ю.Л.* Политические аспекты финансового права России: прошлое и настоящее // Вестник Российской правовой академии. 2011. № 1. С. 73-77.
7. *Смирникова Ю.Л.* Уровни правового регулирования финансовых отношений // Налоги-журнал. 2011. № 6. С. 32-38.
8. *Смирникова Ю.Л.* Системообразующая роль регулятивной функции финансового права // Юридический мир. 2011. № 11. С. 44-49.
9. *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовое регулирование отношений по осуществлению компенсационных выплат // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 82-87.
10. *Смирникова Ю.Л.* Юридическая конструкция обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации //

Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 6 (223). С. 101-105.

11. *Смирникова Ю.Л.* Проблемы межотраслевого взаимодействия финансового права и административного права (на примере идентификации получателя штрафа) // Административное право и процесс. 2011. № 8. С. 12-15.
12. *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовые средства обеспечения интересов застрахованных лиц – субъектов обязательного пенсионного страхования // Правовая культура. 2011. № 2. С. 140-145.
13. *Смирникова Ю.Л.* Коллизионные нормы-приоритеты в финансовом праве // Современное общество и право. 2011. № 2. С. 107-111.
14. *Смирникова Ю.Л.* Регулятивная функция современного финансового права. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2011.
15. *Смирникова Ю.Л.* Финансовое право и политика: соотношение и взаимодействие. М.: РПА Минюста России, 2011.



МИНОБРНАУКИ РОССИИ

федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по научной работе
Московского государственного
юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
д.ю.н., профессор В.Н. Синоков



« 03 »

2015

Садовая-Кудринская ул., д. 9, Москва, 123995

Тел.: (499) 244-86-08

Факс: (499) 254-98-69

<http://www.msal.ru>

e-mail: msal@msal.ru

« » 20 г. №

ОТЗЫВ

ведущей организации на диссертационную работу

Бит-Шабо Инессы Витальевны на тему:

**«Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования
деятельности государственных социальных внебюджетных фондов»,
представленную на соискание ученой степени доктора
юридических наук по специальности: 12.00.04 —
финансовое право; налоговое право; бюджетное право**

Актуальность темы исследования, проведенного Инессой Витальевной Бит-Шабо, не вызывает сомнений. В последнее время деятельность государственных социальных внебюджетных фондов достаточно возросла в связи с усложнением экономической ситуации в российской экономике, а также с обострением проблем, вызванных демографическим старением населения, ухудшением состояния здоровья граждан и рядом иных факторов, предопределяющих необходимость модернизации системы пенсионной, социальной и медицинской защиты, требующей адекватного финансово-правового регулирования. В связи с этим государство находится в ситуации перманентных изменений концептуальных и правовых идей системы пенсионного, социального, медицинского страхования и обеспечения,

обусловленных стремлением адаптироваться к условиям рыночной экономики. Особое место в процессе социальной защиты и обеспечения указанных субъектов принадлежит государственным социальным внебюджетным фондам, основной целью деятельности которых признается реализация конституционно закрепленных задач в рамках системы социальной защиты и управление их финансовым обеспечением.

Кроме того, нельзя не учитывать, тот факт, что, 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. Проведенные ранее исследования в юридической науке, основывались на законодательстве, в которое внесены значительные изменения, поэтому необходимо еще раз отметить, что тема диссертации И.В. Бит-Шабо имеет не только большое теоретическое значение для развития науки финансового права, но может быть использована и 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), а также в процессе повышения эффективности правоприменительной деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

Структура работы обусловлена целью и задачами диссертационного исследования, на наш взгляд, вполне логична, материал излагается последовательно в соответствии с утвержденным планом.

Диссертация И.В. Бит-Шабо состоит из введения, 6 глав, включающих параграфы, заключения, библиографического списка использованных источников, приложений. Объем научного исследования - 454 страницы машинописного текста, не считая библиографического списка и приложений.

Правильное определение объекта и предмета научного исследования, позволили автору успешно достигнуть поставленной цели: разработать концептуальные основы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, углубить научные знания об их месте в финансовой системе и системе финансового права как отрасли права, отрасли законодательства, отрасли науки и учебной дисциплины, выработать практические рекомендации и предложения, направленные на повышение эффективности их функционирования (стр.12-13).

Автор хорошо знаком с литературой по исследуемой проблеме. В библиографическом списке значится 703 наименования: нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации, зарубежное законодательство, материалы судебной практики, специальная литература, в том числе монографии, учебники, учебные пособия, словари, комментарии, статьи, авторефераты и диссертации по избранной проблематике (стр. 555 -536).

В первом разделе диссертации «Теоретические основы и принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (финансово-правовые аспекты)», включающем в себя три главы, раскрываются базовые характеристики правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов.

В 1 главе «Теоретические и политико-правовые основы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов», автор убедительно аргументирует необходимость рассмотрения понятия фонда в двух аспектах – материальном и организационном. С материальных позиций фонд можно исследовать как определенную совокупность, объединение материальных ресурсов, денежных средств, аккумулируемых для исполнения определенных целей (стр. 52-53). В случаях обозначения организационного статуса отдельной организации, государственный социальный внебюджетный фонд – это организация, призванная реализовывать социально-экономическую

политику и финансово-правовую политику государства, основы которых закреплены в Конституции РФ (стр.40-41).

В данной главе автор, высказывает суждение о наличии нестабильности в финансовой и социальной сферах вследствие сложности, противоречивости и непоследовательности методов проводимой финансово-правовой и социальной политики. Анализ имеющихся научных позиций по проблеме финансовой и финансово-правовой политики, позволяет привести доводы в пользу того, что 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.

В итоге, соискатель формулирует вывод, что финансово-правовую политику следует рассматривать как часть правовой политики, а их соотношение как часть и целое (стр.95).

Вторая глава демонстрирует авторское видение положения государственных социальных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации и системе финансового права.

Основываясь на ключевых позициях теории государства и права и достижениях науки финансового права, диссертант доказывает, что финансово-правовое регулирование деятельности государственных социальных внебюджетных фондов – подотрасль финансового права. В качестве аргументов, подтверждающих выдвинутый тезис, представлены:

– возможность выделения самостоятельного предмета правового регулирования данной подотрасли;

– динамичное развитие законодательного регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, повлекшее наличие обширной совокупности финансово-правовых норм, составляющих обосновываемую подотрасль;

– объединение внутри подотрасли ряда финансово-правовых институтов – институтов правового регулирования различных видов государственных внебюджетных фондов, которые характеризуются определенной спецификой; института страховых взносов; института финансового контроля за уплатой страховых взносов; институтов контроля в рамках финансовой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, института бюджетного принуждения, применяемого в отношении государственных социальных внебюджетных фондов;

– наличие общих, характерных только для данной подотрасли, источников правового регулирования;

– множественность финансовых правоотношений, регулируемых обосновываемой подотраслью, – 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;

– возможность применения к данной подотрасли положений института Общей части финансового права – института финансового контроля (с.148-150).

Интересный материал приводит диссертант, анализируя законодательство зарубежных стран в сфере деятельности государственных социальных внебюджетных фондов (стр. 176-281). Предметный анализ получили особенности правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов в США, ряде

европейских государств, стран-участниц СНГ и Балтии. Автор предлагает делить зарубежный опыт на две группы на основании исторических особенностей становления государственности в зарубежных странах. Одна модель базируется на максимальном невмешательстве государства в сферу социального обеспечения и страхования и коммерциализации данных процессов. Для второй модели характерен «государственный патернализм», строящийся на всеобъемлющей степени влияния государства на процессы финансового обеспечения социальной защиты (стр.212-213).

Следует признать удачным авторское видение системы финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, представленных в третьей главе и включающих принципы: социальной справедливости, законности, доступности, сочетания публичных и частных интересов, ответственности государства в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, стабильности и предсказуемости, надежности и научности (стр. 233-234).

Раздел II диссертации посвящен анализу государственных социальных внебюджетных фондов как субъектов финансовых правоотношений.

Проведенное исследование позволило автору классифицировать финансовые правоотношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов, в соответствии со следующими критериями: исходя из направлений финансовой деятельности, в зависимости от характера участия государственных социальных внебюджетных фондов в рассматриваемых отношениях, по характеру межбюджетных связей (стр. 298-299).

Заслуживает внимания авторский подход к определению страховых взносов как объекту финансовых правоотношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов, сформированный на анализе дискуссионности о правовой природе страховых взносов. Диссертант проводит их исследование посредством сравнительного анализа с иными фискальными платежами, а также парафискалитетами. Допуская сущностную

близость страховых взносов с последними, доказывается, что возмездный характер взносов не позволяет в полной мере считать их парafискалитетами (стр. 313-320).

Осмысливая научную ценность значительного количества предложенных в юридической литературе подходов к структуре финансово-правового статуса, автор предлагает включать в него следующие элементы:

- цели и задачи финансовой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов;
- функции, выполняемые государственными социальными внебюджетными фондами в области социального обеспечения и страхования на основании финансово-правовых норм и правил;
- права и обязанности государственных социальных внебюджетных фондов;
- определенные условия и обязательные признаки деятельности, в том числе и финансовой, государственных социальных внебюджетных фондов;
- бюджетные меры принуждения и юридическую ответственность, применяемую к государственным социальным внебюджетным фондам (стр.375).

Раскрывая финансово-правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов», исследуются понятие и выявляются особенности финансово-правового статуса Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, исходя из его элементного состава (стр.377-413).

Подводя итоги, проделанному исследованию, диссертант считает целесообразным, в рамках совершенствования финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, принятие единого федерального закона, регламентирующего деятельность данных фондов с учетом управленческой, социальной и финансовой природы их деятельности на основе системного анализа и

трансформации имеющихся правовых норм, а не посредством банальной аккумуляции (стр. 438-439).

Актуальность принятия подобного закона обусловлена и тем, что имеющееся законодательство относится к различным временным периодам, отличающимся уровнем экономического развития и степенью отношения государства к возложенной на него обязанности по социальной защите населения.

Предлагаемый к принятию закон должен базироваться на доктринальных положениях развития Российской Федерации как социального государства.

К основным причинам, обуславливающим принятие предлагаемого закона, соискатель относит:

- 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;

- законодательное закрепление финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов с определением его структуры (стр. 443-444.)

В диссертации содержатся и иные, заслуживающие внимания выводы и предложения автора.

Текст диссертации написан в научном стиле, ясным и понятным языком. Применительно к проблематике диссертации автором результативно использованы общенаучные и частно-научные методы познания, такие как, анализ, синтез, формально-логический, историко-правовой, сравнительно-правовой и другие методы. Их использование позволило диссертанту

комплексно изучить предмет диссертационного исследования, решить поставленные задачи, обосновать основные выводы и предложения, сформулированные автором.

Основными моментами, содержащими элементы научной новизны, следует признать:

- тезис о том, что финансово-правовое регулирование государственных социальных внебюджетных фондов представляет собой подотрасль финансового права;

- определение финансово-правовой политики в области государственных социальных внебюджетных фондов как 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;

- формулирование дополнений в ст.6 и 10 Бюджетного кодекса РФ, относительно понятийного аппарата;

- определение базовых функций финансово-правовой политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов:

- формирование структуры финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов, состоящих из нескольких блоков: целевого, функционального, содержательного, гарантийного и санкционного;

- авторскую классификацию функций государственных социальных внебюджетных фондов;

- разработанную Концепцию проекта федерального закона «О государственных социальных внебюджетных фондах в Российской Федерации».

В целом, диссертацию можно, по нашему мнению, охарактеризовать как системное, внутренне согласованное научное исследование, выполненное самостоятельно на глубокой научной и правовой основе.

Однако, как и любое научное исследование, диссертация В.И. Бит-Шабо содержит отдельные дискуссионные положения либо неточности:

1) Автор в 1 главе диссертационного исследования, логично формулируя понятие «финансовая политика в области государственных социальных внебюджетных фондов», не достаточно последовательно определяет содержание термина «финансово-правовая политика в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов». На стр. 95 диссертант указывает: «...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». Подобное определение содержится и в п.11 положений, выносимых на защиту (стр. 26). Однако на стр. 96 автор обозначает, что 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 отношения с участием государственных социальных внебюджетных фондов, является нормативной базой финансовой политики в данной сфере». Диссертанту следовало изложить элементы финансово-правовой политики в области функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, чтобы избежать неясности в трактовке данного термина, как это продемонстрировано применительно к финансовой политике (стр. 95).

2) Рассматривая государственные социальные внебюджетные фонды как звено финансовой системы РФ, диссертант в конце параграфа 2.1. раскрывает особенности правового регулирования данных фондов в рамках выделения новой подотрасли финансового права (стр.148-154), хотя логичнее сделать подобный вывод в следующем параграфе, посвященном генезису основ правового регулирования деятельности вышеуказанных фондов.

3) В параграфе 2.3, автором значительное внимание уделено характеристике правового регулирования страхования, социального и пенсионного обеспечения в зарубежных странах (стр.180-183; 189-195 и др.). Учитывая название параграфа «Закономерности и тенденции развития законодательства зарубежных государств в сфере деятельности государственных социальных внебюджетных фондов», целесообразнее было проанализировать правовое регулирование деятельности данных фондов в рамках зарубежного бюджетного или финансового законодательства.

4) В п. 8 положений, выносимых на защиту, диссертант указывает, что базовые принципы деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, основываются как на принципах финансового права, так и на принципах социального обеспечения (стр. 24). Исходя из данного тезиса логичнее было выделить 2 группы в системе финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, представленных на стр. 233-234, разделив их на: правовые и социальные или социально-экономические.

5) В параграфе 5.1. «Финансово-правовые особенности статуса государственных социальных внебюджетных фондов: концептуальные подходы» диссертант, раскрывая признаки государственных социальных внебюджетных фондов, цели и задачи их деятельности, функции, структуру финансово-правового статуса данных фондов (стр.371-375). Представляется возможным указать, в чем проявляются финансово-правовые особенности статуса данных фондов.

6) Объем диссертационной работы, представляется достаточно большим (454 страницы машинописного текста, не считая библиографического списка и приложений), можно было его уменьшить за счет сокращения материала общеправового, философского, социально-политического характера.

Однако сделанные замечания носят дискуссионный или частный характер и не снижают общей положительной оценки диссертации Инессы Витальевна Бит-Шабо, ее высокого теоретического уровня и практической значимости.

Диссертация является завершенным, самостоятельным исследованием, содержащим интересные теоретические и практические выводы, предложения, которые могут быть использованы при совершенствовании действующего финансового и бюджетного законодательства.

Положения, сформулированные в работе, представляют определенный вклад в развитие финансово-правовой науки, могут использоваться в научно-исследовательской и преподавательской деятельности, что подтверждается внедрением результатов диссертации в учебный процесс Саратовской государственной юридической академии, Центра профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих (стр.33).

Новизна темы, научная и практическая значимость выводов и предложений, сформулированных в диссертации, позволяют охарактеризовать ее как научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненного автором исследования, разработаны положения, имеющие значение для развития науки финансового, бюджетного права, а также правотворческой и практической деятельности.

Автореферат диссертации и опубликованные диссертантом работы в достаточной мере отражают научную новизну, основные выводы и содержание диссертационной работы. Обобщения и предложения, сформулированные в диссертации, обсуждались на международных,

всероссийских, межвузовских научно-практических конференциях, круглых столах.

Изложенное позволяет утверждать, что диссертационное исследование на тему: «Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов» является научно-квалификационной работой, соответствующей специальности 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право, соответствует требованиям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор — Бит-Шабо Инесса Витальевна - заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 - финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина, протокол № 5 от «11» ноября 2015 г.

Зав. кафедрой финансового права
Университета имени О.Е. Кутафина,
доктор юридических наук, профессор

Елена Юрьевна Грачева



Сведения о ведущей организации:

1. ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

2. Г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

3. Почтовый адрес: 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9;

тел.: (499) 244-88-71

e-mail: msal@msal.ru

официальный сайт в сети «Интернет»: [www. http: msal.ru](http://www.msal.ru)

4. Список основных публикаций работников ведущей организации по теме диссертации в рецензируемых научных изданиях за последние 5 лет:

1. *Ситник А.А., Мигачев А.Ю.* Финансовый контроль в Российской Федерации и зарубежных странах // Финансовое право и управление. 2015. № 1. С. 68-73.
2. *Грачёва Е.Ю.* Финансовое право в обеспечении инновационного развития // Влияние финансово-правовых и иных публично-правовых институтов на инновационное развитие России: матер. всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. Н.В. Васильева, С.В. Праскова. Иркутск, 2014. С. 7-12.
3. *Болтинова О.В.* Проблемы функционирования фондов в составе федерального бюджета Российской Федерации // Финансовое право и управление. 2014. № 1. С. 83-100.
4. *Грачева Е.Ю.* Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России // Банковское право. 2013. № 6. С. 19-29.
5. *Грачева Е.Ю., Карташов А.В.* Налоговое льготирование энергоэффективности как направление экологической и налоговой политики Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) // Юрист. 2013. № 21. С. 7-11.
6. *Грачева Е.Ю.* Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Финансовое право и управление. 2013. № 2. С. 4-38.
7. *Болтинова О.В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 810-815.
8. *Болтинова О.В.* К вопросу о государственном финансовом контроле в Российской Федерации // Финансовое право и управление. 2013. № 2. С. 39-45.

9. *Болтинова О.В.* К вопросу о совершенствовании бюджетного законодательства Российской Федерации // Финансовое право и управление. 2013. № 1. С. 56-63.
10. *Рудовер Ю.В., Ситник А.А.* Привлечение налогоплательщиков к ответственности за нарушение законодательство о налогах и сборах: проблемы правоприменительной практики // Банковское право. 2013. № 3. С. 51-55.
11. *Грачёва Е.Ю.* Финансовое право России: вчера и сегодня // Lex Russica. 2012. Т. LXXI. № 2. С. 231-250.
12. *Грачева Е.Ю.* Финансовое право России: вчера и сегодня // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2012. № 3. С. 20-38.
13. Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2011.
14. *Болтинова О.В.* Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2011. № 7. С. 10-16.
15. *Болтинова О.В.* К вопросу о финансовом контроле за деятельностью бюджетных, казенных и автономных учреждений Российской Федерации // Вопросы экономики и права. 2011. № 40. С. 183-188.