

АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ



003484128

*На правах рукописи*

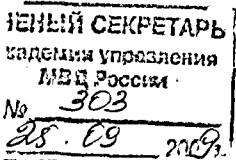
**Диденко-Чинтимур Дарья Сергеевна**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ  
ФОНДЫ И ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ  
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

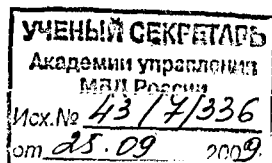
специальность 12.00.14 – административное право,  
финансовое право, информационное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**



Москва 2009



Диссертация выполнена на кафедре организации финансово - экономического и тылового обеспечения Академии управления МВД России.

**Научный руководитель:** *доктор юридических наук, доцент*  
Соколова Эльвира Дмитриевна

**Официальные оппоненты:** *доктор юридических наук, профессор*  
Петрова Галина Владиславовна  
*кандидат юридических наук*  
Алёшина Светлана Анатольевна

**Ведущая организация – Академия экономической безопасности МВД России**

Защита состоится «05» ноября 2009 г. в 14 ч 30 мин на заседании диссертационного совета Д 203.002.06 Академии управления МВД России по адресу: 125171, Москва, ул. 3. и А. Космодемьянских, д. 8, ауд. 404.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления МВД России.

Автореферат разослан «  »                      2009 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

К. Л. Яковлев

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства гарантирует каждому гражданину социальное обеспечение по возрасту, в случае его болезни, инвалидности, потере кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 39).

За последние годы в России в условиях развития рыночных отношений был принят ряд федеральных законов<sup>1</sup>, положивших начало формированию принципиально новых институтов социальной защиты населения. Это, прежде всего, институты медицинского, обязательного социального страхования и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, пенсионного страхования. Для решения задач в указанной сфере созданы и действуют специализированные государственные структуры - государственные социальные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации.

Исследование деятельности государственных социальных внебюджетных фондов по использованию денежных средств для социальной защиты населения, правовых форм их функционирования в условиях мирового финансового кризиса приобретает особую актуальность, поскольку эффективное использо-

---

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»//Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 27.Ст.920; Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»//СЗ РФ.1996.№14.Ст.1401; Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»//СЗ РФ.1999, № 29, ст. 3686; Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167 - ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»// СЗ РФ, 2001, №51.ст. 4832.

вание сконцентрированных в вышеназванных фондах финансовых ресурсов будет способствовать не только минимизации отрицательных последствий мирового финансового кризиса, но и обеспечит реальную социальную защиту населения. Данные фонды наделяются правами юридического лица, функционируют в соответствии с собственным уставом и управляют соответствующими фондами денежных средств. Органы государственной власти Российской Федерации принимают федеральные законы об образовании указанных фондов, и ежегодно рассматривают и утверждают бюджеты этих фондов.

Вопросы, связанные с деятельностью государственных социальных внебюджетных фондов, в том или ином аспекте, уже были предметом исследования в науке финансового права. Однако до сих пор остаются дискуссионными вопросы о месте нахождения внебюджетных фондов в составе финансовой системы России, о порядке образования (источниках) государственных социальных внебюджетных фондов, о понятийном аппарате и т.д. Кроме того, проблема взаимодействия государственных социальных внебюджетных фондов с органами внутренних дел по использованию средств вышеназванных фондов для усиления социальной защиты их сотрудников до сих пор комплексно на монографическом уровне не изучалась, хотя одной из приоритетных задач кадровой политики МВД России является повышение социальной защищенности сотрудников, которые должны ощущать, что общество ценит их труд. Это, в свою очередь, создаст условия для притока и закрепления на правоохранительной службе наиболее компетентных и добросовестных граждан, способных стать связующим звеном государства с населением.

В современных условиях развития России финансовое обеспечение деятельности органов внутренних дел, в том числе и социальной защиты их сотрудников и членов их семей за счет средств федерального бюджета, остается явно недостаточным. В то же время, как показывает исторический опыт, одним из условий успешного выполнения задач органами внутренних дел является обеспечение социальных прав их сотрудников. В связи с этим, в целях усиле-

ния социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, а также оказания им материальной помощи, целесообразно в качестве дополнительных источников финансирования, использовать средства государственных социальных внебюджетных фондов. Все вышеназванное подтверждает актуальность выбора темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Проблемы правового положения государственных социальных внебюджетных фондов как органов управления в сфере социальной защиты, источники формирования государственных социальных внебюджетных фондов находятся в центре внимания ученых различных отраслей знаний, поскольку важнейшей задачей правового государства является обеспечение социальной защиты населения.

Государственные социальные внебюджетные фонды, реализуя свою компетенцию в области финансов, вступают в различные правоотношения, являющиеся предметом исследования достаточно широкого круга ученых - правоведов, в том числе занимающихся проблемами общей теории государства и права, конституционного, административного и финансового права.

В основе теоретических положений настоящего исследования лежат труды дореволюционных ученых юристов и экономистов, внесших значительный вклад в разработку проблем правового регулирования финансовых отношений, в том числе: М.И. Боголепова, М.Ф. Орлова, М.М. Сперанского, Н.И. Тургенева, И.И. Янжула.

Проведенному исследованию и полученным результатам способствовали труды современных ученых в области теории государства и права, административного и конституционного права: С.С. Алексеева, М.И. Байтина, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, Ю.М.Козлова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.М. Манохина, А.М. Малько, Н.И. Матузова, Л.Д. Попова, А.С. Пиголкина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова.

Теоретической основой диссертационного исследования стали труды ученых, занимающихся проблемами финансового права: Е.М. Ашмариной, А.Г.

Белоусовой, И.И. Веремеенко, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Л. Н. Древаль, С.В. Запольского, М.Ф. Ивлиевой, М.В. Карасёвой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, Н.А. Куфаковой, О.А. Ногиной, С.Г. Пепеляева, Е.А. Ровинского, И.В. Рукавишниковой, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, С.Д. Цыпкина и других.

Работы этих ученых-юристов были посвящены исследованию отдельных аспектов правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Однако до сих пор отсутствует комплексное монографическое исследование правовых основ взаимодействия вышеуказанных фондов с органами внутренних дел в целях усиления социальной защиты их сотрудников и членов их семей в условиях рыночных отношений.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе формирования и использования государственных социальных внебюджетных фондов, в том числе при осуществлении социальной защиты сотрудников органов внутренних дел.

**Предметом** исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие при финансовом обеспечении обязательного социального страхования за счет средств государственных социальных внебюджетных фондов, взаимодействие указанных фондов с органами внутренних дел по финансовому обеспечению социальной защиты их сотрудников, научная литература по избранной проблематике, а также правоприменительная практика.

**Цель и задачи исследования.** Целью настоящей работы является исследование комплекса теоретических и практических вопросов, связанных с образованием и использованием государственных социальных внебюджетных фондов в контексте их взаимодействия с органами внутренних дел, в целях обеспечения социальной защиты сотрудников системы МВД России и практика их применения.

Поставленная цель определила конкретные задачи данного научного исследования:

- изучение истории возникновения и развития института государственных социальных внебюджетных фондов;
- определение социально-экономической сущности и условий образования государственных социальных внебюджетных фондов при развитии рынка;
- изучение основных задач, принципов формирования государственных социальных внебюджетных фондов и практики их функционирования;
- исследование правового режима государственных социальных внебюджетных фондов;
- выявление значения и роли государственных социальных внебюджетных фондов в социальной защите сотрудников органов внутренних дел;
- исследование основных направлений взаимодействия государственных социальных внебюджетных фондов с органами внутренних дел в целях обеспечения социальной защиты их сотрудников;
- внесение предложений по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих социальную защищенность сотрудников органов внутренних дел.

**Методологическая основа исследования.** При написании диссертационного исследования автор руководствовался современными положениями теории познания социальных явлений. В ходе работы применялся статистический и правовой анализ, использовались логико-юридический, сравнительно - правовой, системный, исторический, социологический методы исследования.

Теоретической основой исследования были научные труды в области теории государства и права, конституционного права, административного права, финансового права, и других отраслей права, а также в области экономики.

Нормативно - правовую базу исследования составляют Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, регулирующие отношения в рассматриваемой сфере общественной жизни. В диссертации использованы также нормативные правовые акты федеральных

органов исполнительной власти, в том числе приказы МВД России, регламентирующие пенсионное, социальное, медицинское обеспечение сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск.

**Эмпирическую базу исследования** составили материалы, содержащиеся в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Верховного Суда РФ, отчетах Счетной палаты РФ, отчетах об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, актах проверки контрольно-ревизионных служб системы МВД России, результаты социологических исследований, интервьюирование сотрудников правоохранительных органов, а также результаты анкетирования 124 сотрудников органов внутренних дел.

Изучены научные труды и нормативные правовые акты, регулирующие данную сферу общественных отношений на различных этапах развития общества и государства.

**Научная новизна исследования** обусловлена комплексным подходом к теоретической разработке вопросов взаимодействия государственных социальных внебюджетных фондов с органами внутренних дел в целях усиления социальной защищенности сотрудников системы МВД России.

К наиболее существенным результатам диссертационного исследования относятся:

- определение государственного внебюджетного фонда, разновидностью которого является государственный социальный внебюджетный фонд;
- вывод о необходимости принятия Федерального закона «О государственных внебюджетных фондах в Российской Федерации»;
- периодизация правового регулирования взимания платежей, вносимых в государственные социальные внебюджетные фонды;



- положение о целесообразности передачи в полном объеме функции администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование Пенсионному фонду Российской Федерации;

- положение о необходимости признания МВД России страхователем по обязательному медицинскому страхованию, уплачивающим страховые взносы из средств, выделяемых ему из федерального бюджета;

- положение о приведении законодательства, регламентирующего бюджетный процесс в системе обязательного социального страхования в соответствие с нормами Бюджетного кодекса РФ.

### **Основные положения диссертации, обладающие признаками научной новизны, выносимые на защиту:**

1. Авторское определение понятия внебюджетного фонда, как формы образования и использования денежных средств, создаваемый уполномоченным органом государственной власти для финансового обеспечения социальных и иных общественных потребностей, имеющий автономный источник формирования и используемый в соответствии с его целевым предназначением.

Государственные социальные внебюджетные фонды являются разновидностью внебюджетных фондов.

2. Предложена периодизация правового регулирования взимания платежей, вносимых в государственные социальные внебюджетные фонды.

*Первый этап* – с начала 1990-х гг. до 1 января 2001 г. охватывает период с момента учреждения в Российской Федерации государственных внебюджетных фондов, когда страховые взносы уплачивались отдельно в каждый фонд на основании различных нормативных правовых актов и до момента введения части второй Налогового кодекса РФ.

*Второй этап* – с 1 января 2001 г. по 31 декабря 2001 г. связан с реформированием налоговой системы, в процессе которого произошла замена отдель-

ных взносов в государственные внебюджетные фонды Единым социальным налогом (ЕСН), ставка которого была снижена с 35,6% до 26%.

*Третий этап* – с 31 декабря 2001 г. по настоящее время связан с вступлением в силу Федерального закона от 31 декабря 2001 г. №198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс РФ и некоторые законодательные акты РФ о налогах и сборах», в соответствии с которым часть ЕСН, подлежащая зачислению в Пенсионный фонд РФ, стала включаться в состав федерального бюджета. Кроме этого, были введены специальные обязательные страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, зачисляемые в Пенсионный фонд РФ, и страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, зачисляемые в Фонд социального страхования РФ.

Исходя из анализа предложенной периодизации, полагаем, что третий этап не является заключительным, поскольку в настоящее время ведётся разработка новой пенсионной реформы, одним из направлений которой является замена Единого социального налога страховыми взносами. В связи с чем можно будет говорить о *четвёртом этапе* правового регулирования взимания платежей, вносимых в вышеназванные фонды: возврату к страховым платежам.

3. В настоящее время функции администратора страховых взносов на обязательное пенсионное страхование разделены между двумя государственными органами - Федеральной налоговой службой и Пенсионным фондом Российской Федерации, что отрицательно влияет на эффективность их поступления. В связи с этим, обосновывается положение о целесообразности передачи в полном объеме функции администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование Пенсионному фонду Российской Федерации.

4. В целях расширения сферы реализации конституционного принципа равенства граждан в системе обязательного медицинского страхования, гарантирующее право на получение сотрудниками органов внутренних дел бесплатной медицинской помощи не только в медицинских учреждениях системы

МВД России, но и в системе здравоохранения Российской Федерации, предлагается включить лечебно-профилактические учреждения органов внутренних дел в систему обязательного медицинского страхования и признать МВД России страхователем по обязательному медицинскому страхованию (при сохранении функций управления за МВД России), уплачивающим страховые взносы из средств, выделяемых из федерального бюджета. В этой связи целесообразно в Закон Российской Федерации от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» внести следующие изменения:

**пункт 2 статьи 2 изложить в следующей редакции:**

«Страхователями при обязательном медицинском страховании являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления - для неработающего населения; организации, в том числе федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в области внутренних дел, физические лица, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, частные нотариусы, адвокаты, физические лица, заключившие трудовые договоры с работниками, а также выплачивающие по договорам гражданско-правового характера вознаграждения, на которые в соответствии с законодательством Российской Федерации начисляются налоги в части, подлежащей зачислению в фонды обязательного медицинского страхования, - для работающего населения».

5. В связи с тем, что законодательство, регламентирующее бюджетный процесс в системе обязательного социального страхования должно быть приведено в соответствие с нормами Бюджетного кодекса РФ, предлагается внести в Федеральный закон от 16 июля 1999 г. №165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» следующие изменения:

**статью 15 изложить в следующей редакции:**

«1. Проекты федерального закона о бюджетах конкретных фондов обязательного социального страхования на очередной финансовый год и плановый

период вносятся в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в установленном федеральным законом порядке.

2. Бюджеты фондов конкретных видов обязательного социального страхования на очередной финансовый год и плановый период по представлению Правительства Российской Федерации принимаются в форме федеральных законов, но не позднее принятия федерального закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период».

**часть 3 статьи 19 изложить в следующей редакции:**

«3. Отчеты об исполнении бюджетов фондов конкретных видов обязательного социального страхования за конкретный финансовый год и плановый период вносятся на рассмотрение в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в установленном порядке».

6. Предложение диссертанта о необходимости разработки и принятия Федерального закона «О государственных внебюджетных фондах в Российской Федерации», регулирующего правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных социальных внебюджетных фондов.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** определяется актуальностью, научной новизной, сформулированными выводами и предложениями. Исследование социально-экономической сущности государственных социальных внебюджетных фондов, истории развития правового статуса государственных внебюджетных фондов как органов управления в сфере социальной защиты населения, правового режима государственных внебюджетных фондов денежных средств – звена финансовой системы России, правового регулирования взаимодействия государственных социальных внебюджетных фондов с органами внутренних дел, уточнение соответствующего понятийного аппарата, расширяет научные представления о реализации конституционного принципа равенства граждан в системе социального обеспечения, в том числе и сотрудников органов внутренних дел, и имеет существенное значение для развития науки финансового права. Предложенные в

диссертации положения и практические рекомендации, касающиеся использования средств государственных социальных внебюджетных фондов в целях повышения социальной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, могут быть использованы в практической деятельности работниками финансовых служб, пенсионных отделов, лечебных учреждений системы МВД России, а также при изучении курсов «Финансовое право», «Административное право», «Право социального обеспечения», «Правоохранительные органы», «Работа с кадрами», «Финансовое и тыловое обеспечение».

Выводы и предложения по результатам исследования возможно использовать при совершенствовании нормативных правовых актов, регулирующих указанную сферу общественных отношений, а также в дальнейшей научной разработке данной проблемы.

**Обоснованность и достоверность** результатов исследования обеспечиваются методологической основой проведенного исследования, глубоким и всесторонним изучением соответствующей нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность государственных социальных внебюджетных фондов, сравнительно-правовым подходом её исследования, анализом значительного объема литературных источников.

Проведено всестороннее исследование аналитических материалов Счетной палаты РФ, отчетов об исполнении федерального бюджета, актов проверки контрольно-ревизионных служб системы МВД России, публикаций в периодической печати и специальной научной литературы по изучаемой проблеме.

**Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования.** Основные научные результаты диссертационного исследования докладывались автором на XVI международной научной конференции «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов» (г. Москва 22-23 мая 2007 года); используются в учебном процессе и в научной деятельности Академии управления МВД России, Омской академии МВД России (при подготовке лекционного фонда по дисциплине «Финансовое право»),

внедрены в практическую деятельность Правового департамента МВД России. По теме диссертации опубликовано 6 работ, в том числе две в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, библиографии и приложения.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы диссертационного исследования, степень её научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологическая основа; раскрывается научная новизна работы, её теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе **«Внебюджетные фонды денежных средств как звено финансовой системы России»**, включающей три параграфа, рассматриваются понятие государственных внебюджетных фондов, правовая форма их функционирования, история возникновения и развития финансово-правового института внебюджетных фондов денежных средств, исследуются правовые основы использования денежных средств государственных социальных внебюджетных фондов для социальной защиты сотрудников органов внутренних дел.

В данной главе при анализе государственных социальных внебюджетных фондов как финансово-правового института, подчеркивается, что образование вышеуказанных фондов было обусловлено необходимостью изыскания дополнительных денежных ресурсов для финансирования социальных потребностей граждан, используя возможности обязательного социального страхования. Автором делается вывод о том, что особенности становления и развития данного финансово-правового института невозможно рассматривать в отрыве от истории возникновения и осуществления социального страхования в России и зарубежных странах в разные периоды времени.

Рассматривая историю возникновения и развития государственных социальных внебюджетных фондов в России, автор выделяет три этапа правового регулирования взимания платежей, вносимых в указанные фонды: *первый этап* – с начала 1990-х гг. до 1 января 2001 г.; *второй этап* – с 1 января 2001 г. по 31 декабря 2001 г.; *третий этап* – с 31 декабря 2001 г. по настоящее время. На основе анализа предложенной периодизации, автор полагает, что третий этап не является заключительным, поскольку в настоящее время ведётся разработка новой пенсионной реформы, одним из направлений которой является замена Единого социального налога страховыми взносами. В связи с этим можно говорить о *четвёртом этапе* правового регулирования взимания платежей, вносимых в вышеперечисленные фонды: возврату к страховым платежам.

Государственные социальные внебюджетные фонды в Российской Федерации, как финансово-правовой институт, выступают реальной гарантией реализации конституционных социальных прав граждан и, являясь неотъемлемой частью системы обязательного социального страхования и звеном финансовой системы России, позволяют привлекать дополнительные денежные средства для осуществления социальных выплат населению. Основное назначение вышеперечисленных фондов сводится к обеспечению необходимой финансовой базы для гарантирования конституционных социальных прав граждан: право на пенсионное, медицинское, социальное обеспечение путем организации и управлением процессами её образования и использования в размерах, определенных государством.

Понятие «внебюджетные фонды» достаточно широко используется как в законодательстве, так и в науке финансового права. Однако легального определения внебюджетных фондов до сих пор нет. Поэтому, на основе анализа и обобщения эмпирического материала, выводов юридической науки, а также соответствующих нормативных правовых актов, автором сформулировано следующее его определение: «*внебюджетный фонд* – это форма образования и использования денежных средств, создаваемый уполномоченным органом государственной власти для финансового обеспечения социальных и иных общественных потребностей, имею-

ций автономный источник формирования, и используемый в соответствии с его целевым назначением». При этом государственные социальные внебюджетные фонды являются разновидностью внебюджетного фонда.

Автор полагает, что фондовая форма образования финансовых ресурсов с четкой регламентацией их использования, обеспечивает концентрацию денежных средств, необходимых для выполнения государственных программ экономического и социального развития общества. Она позволяет эффективно управлять соответствующими средствами и контролировать их использование.

Диссертант обращает внимание на то, что в зависимости от правового положения, государственные фонды денежных средств можно подразделить на две группы: целевые фонды, образуемые в составе федерального бюджета; целевые фонды, создаваемые вне бюджета государства и управляемые специально созданными органами, которые также именуется фондами.

Практика по образованию внебюджетных фондов в системе МВД России не получила широкого распространения, хотя некоторый положительный опыт все-таки имеется. В качестве примера автор приводит Фонд безопасности дорожного движения УГИБДД МВД Республики Татарстан, Государственный фонд борьбы с преступностью.

Тем не менее, между государственными социальными внебюджетными фондами и органами внутренних дел возникают определенные правоотношения, недостаточная теоретическая разработанность которых прелятствует дальнейшему совершенствованию нормативной правовой базы, регулирующей вопросы повышения социальной защищенности сотрудников органов внутренних дел. Так, например, в соответствии со ст. 245 Налогового кодекса РФ правоохранительные органы освобождены от уплаты ЕСН с фонда денежного содержания. В связи с этим, на сотрудников органов внутренних дел не распространяется обязательное медицинское страхование, что создает для них определенные трудности при обращении к конкретному специалисту, особенно в тех регионах, где доступ к ведомственным лечебным учреждениям по разным причинам



ограничен. В ходе проведенного автором опроса сотрудников органов внутренних дел - 77 % из числа опрошенных считают организацию медицинского обслуживания в системе МВД России неудовлетворительной. В частности, были отмечены следующие недостатки функционирования системы медицинского обслуживания системы МВД России: плохое качество медицинской помощи (44%); наличие затруднений для обращения к нужному специалисту (56%); фактическая платность определенных видов медицинских услуг (20%); отсутствие возможности защитить свои социальные права (13%); некорректное отношение медицинского персонала (13%); другое (12%).

В диссертации подчеркивается, что в настоящее время ведется активная работа по совершенствованию законодательства, регулиующую данную сферу общественных отношений. В диссертационном исследовании обосновывается вывод о необходимости более эффективного использования находящихся в распоряжении вышеназванных фондов финансовых средств для усиления социальной защиты сотрудников органов внутренних дел. В связи с чем, предлагается включить лечебно-профилактические учреждения органов внутренних дел в систему обязательного медицинского страхования путем признания МВД России страхователем по обязательному медицинскому страхованию, уплачивающим страховые взносы из средств, выделяемых ему из федерального бюджета (при обязательном сохранении функций управления за МВД России). Диссертантом предложено внести соответствующие изменения в действующее законодательство, которые нашли отражения в положениях, выносимых им на защиту.

Предложенные автором изменения будут гарантировать получение сотрудниками органов внутренних дел бесплатной медицинской помощи не только в медицинских учреждениях МВД России, но и в системе общегосударственного здравоохранения. И хотя реализация данного предложения, несомненно, увеличит расходы МВД России на медицинское обслуживание её сотрудников, однако, дополнительные расходы, по нашему мнению, будут вполне обоснованы и справедливы, поскольку на личный состав министерства внутренних дел Российской Федерации

возложена огромная физическая и моральная нагрузка, сотрудники каждодневно стоят на страже законности и правопорядка, рискуют своей жизнью и здоровьем. Кроме этого, улучшению пенсионного обеспечения вышедших на пенсию сотрудников органов внутренних дел, по мнению автора, будет способствовать устранение практики повышения денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел путем установления различных надбавок, не учитываемых при исчислении пенсий. Однако автор понимает, что данные предложения могут быть реализованы только после выхода из мирового финансового кризиса.

В главе второй «**Финансово-правовое регулирование деятельности государственных социальных внебюджетных фондов как органов управления**», включающей три параграфа, уделено внимание исследованию правового режима государственных социальных внебюджетных фондов, его особенностей для каждого фонда, а также правовому регулированию взимания обязательных платежей, вносимых в государственные социальные внебюджетные фонды.

В диссертации подчеркивается, что правовой режим государственных социальных внебюджетных фондов как *фондов финансовых ресурсов*, т.е. система обязательных правил, требований, норм, принципов, направленных на образование и использование указанных финансовых ресурсов определяются: Конституцией РФ (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)<sup>1</sup>, Бюджетным кодексом РФ (в ред. ФЗ от 30.12.2008 № 310-ФЗ, с изм. от 09.02.2009)<sup>2</sup>, и издаваемыми в соответствии с ним федеральными законами о бюджетах государственных социальных внебюджетных фондов на соответствующий год и плановый период, Налоговым кодексом РФ<sup>3</sup>, Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (в ред. ФЗ от 14.07.2008 № 117-ФЗ)<sup>4</sup>, а также ины-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ, 2009, № 4, ст. 445.

<sup>2</sup> СЗ РФ, 1998, №31, ст.3823; 2009, №15, ст.1780.

<sup>3</sup> СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3824; 2000, № 32, ст. 3340; 2008, №48, ст.5519; 2009, №18, ст.2147.

<sup>4</sup> СЗ РФ, 1999, № 29, ст. 3686; 2008, №29 (ч.1) ст. 3417.

ми нормативными правовыми актами. Правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов как *органов управления соответствующими денежными фондами*, под которым понимается «определённое состояние, положение» органа управления, регулирующего деятельность по образованию и использованию каждого из выше названных государственных социальных внебюджетных фондов, устанавливается различными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность того или иного фонда.

Диссертантом рассмотрены основные источники формирования финансовых средств государственных социальных внебюджетных фондов, которыми являются: страховые взносы и (или) налоги; дотации, другие средства федерального бюджета, а также средства иных бюджетов в случаях, предусмотренных законодательством РФ; доходы от размещения временно свободных денежных средств обязательного социального страхования; штрафные санкции и пеня; денежные средства, возмещаемые страховщикам в результате регрессных требований к ответственным за причинение вреда застрахованным лицам; иные поступления, не противоречащие законодательству РФ. Подобная структура источников формирования доходов государственных социальных внебюджетных фондов определяется характером задач, для реализации которых они были созданы.

На основании исследования правового режима государственных социальных внебюджетных фондов как фондов финансовых ресурсов и правового статуса органов управления соответствующими денежными фондами автор пришел к выводу, о том, что в настоящее время в стране разработана достаточно полная нормативная правовая база, регламентирующая образование и функционирование государственных социальных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда Российской Федерации, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации. Однако существующая нормативная правовая база, регулирующая деятельность каждого из выше названных фондов, представляет собой значительный массив нормативных правовых актов, в том

числе оставшихся со времен СССР, многие из которых устарели и не отвечают современным реалиям. При этом необходимо отметить, что до сих пор не принят единый федеральный закон, определяющий правовой статус государственных социальных внебюджетных фондов, порядок их создания, деятельности и ликвидации, что приводит не только к увеличению количества выполняемых фондами функций, не относящихся к его полномочиям как страховщика по обязательному социальному страхованию, но и к ошибкам в правоприменительной практике. Так, например, разделение функций администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование между двумя ведомствами – Федеральной налоговой службой и Пенсионным фондом Российской Федерации в части принятия решения о проведении зачетов (возвратов) сумм страховых взносов требует разрешения в законодательном порядке. В данной ситуации существуют два варианта решения: либо наделение функциями администратора страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию в полном объеме Федеральную налоговую службу, либо Пенсионный фонд Российской Федерации. По мнению автора, учитывая социальную значимость этих платежей, целесообразно передать в полном объеме функции администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование Пенсионному фонду Российской Федерации.

Кроме того, исключение статьи 143 из Бюджетного кодекса РФ, устанавливающую принципы и статус государственных внебюджетных фондов, без урегулирования соответствующих отношений в другом нормативном правовом акте (например, в Федеральном законе от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»), по нашему мнению, нельзя признать обоснованным и своевременным.

В ходе исследования автор приходит к выводу о необходимости разработки и принятия федерального закона, устанавливающего правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных социальных внебюджетных фондов. Учитывая актуальность данной проблемы, автором предложен мо-

дельный проект федерального Закона «О государственных внебюджетных фондах в Российской Федерации», в котором следовало бы закрепить следующие разделы: общие положения; виды государственных внебюджетных фондов; основные задачи и функции внебюджетных фондов; порядок образования государственных внебюджетных фондов; органы управления государственными внебюджетными фондами; источники формирования средств государственных внебюджетных фондов; основные направления расходования средств государственных внебюджетных фондов, финансовый контроль деятельности государственных внебюджетных фондов; ответственность за нарушение законодательства, регулирующего деятельность государственных внебюджетных фондов; прекращение деятельности внебюджетных фондов; заключительные положения.

Анализируя Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»<sup>1</sup>, которым были внесены существенные изменения в Бюджетный кодекс РФ, диссертант предлагает внести соответствующие изменения в законодательство, регламентирующее бюджетный процесс в системе обязательного социального страхования с целью приведения его в соответствие с нормами Бюджетного кодекса РФ, которые нашли своё отражения в положениях, выносимых на защиту.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются важнейшие теоретические и практические выводы, касающиеся правового регулирования взаимодействия государственных социальных внебюджетных фондов с органами внутренних дел, формулируются предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих исследуемую сферу общественной жизни.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ, 2007, № 18, ст. 2117; 2009, № 15, ст. 1780.

В приложениях к диссертационному исследованию представлены результаты социологического опроса сотрудников органов внутренних дел на тему: «Проблемы организации социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел в Российской Федерации»; схематическое изображение структуры Единого социального налога; таблица тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование; таблица поступления основных налогов и платежей в бюджет за 1998-2007 гг.; схемы системы страхования социальных рисков и система обязательного социального обеспечения работников за счет средств ЕСН и страховых взносов; таблица, фиксирующая соответствие результатов пенсионной реформы поставленным целям; типовая структура управления Пенсионного фонда Российской Федерации в федеральном округе; модельный проект Федерального закона «О государственных внебюджетных фондах в Российской Федерации».

**Основные положения диссертационного исследования отражены в семи научных статьях, общим объемом 2,34 п.л.**

**Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК:**

1. *Диденко-Чинтимур Д.С.* О создании и реформировании системы обязательного медицинского страхования в России//Вестник Калининградского юридического института МВД России. Научно-теоретический журнал. 2008. № 1 (15)-0,38 п.л.

2. *Диденко-Чинтимур Д.С.* Государственные (социальные) внебюджетные фонды как важнейший институт финансового права// Вестник Московского университета МВД России, 2008. № 10.- 0,52 п.л.

**Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:**

3. *Диденко-Чинтимур Д.С.* К вопросу о страховании профессиональной ответственности медицинских работников системы МВД России: Сб. науч. статей «Финансово-экономические, тыловые гражданско-правовые и финансовые

проблемы совершенствования деятельности ОВД и ВВ МВД России». Академия Управления МВД России, 2006.- 0,2 п.л.

4. *Диденко-Чинтимур Д.С.* Информационное обеспечение национального проекта «Здоровье»: XVI международная научная конференция. «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов» Сб. трудов Академия управления МВД России. 2007.-0,24 п.л.

5. *Диденко-Чинтимур Д.С.* Об использовании международного опыта правового регулирования обязательного медицинского страхования в России на современном этапе: Сб. науч. статей «Финансово-экономические, тыловые гражданско-правовые и финансовые проблемы совершенствования деятельности ОВД и ВВ МВД России». Академия Управления МВД России. 2007.-0,48 п.л.

6. *Диденко-Чинтимур Д.С.* К вопросу о пенсионном обеспечении сотрудников МВД России: Сб. науч. статей «Финансово-экономические, тыловые гражданско-правовые и финансовые проблемы совершенствования деятельности ОВД и ВВ МВД России». Академия Управления МВД России. 2008.-0,52 п.л.

Подписано в печать 14.07.2009 г.  
Заказ № 724.  
Типография "Медлайн-С"  
125315, г. Москва, Ленинградский пр-т, д.78, к.5  
Тел. 152-00-16  
Тираж 100 шт.