### Государственные внебюджетные фонды: сущность, функции, роль и задачи.

Государственные федеральные внебюджетные фонды отно­сятся к федеральной собственности. Они имеют социальную, экономическую, благотворительную и другую направленность. Через государственные внебюджетные фонды осуществляется перераспределение части национального дохода в интересах от­дельных социальных слоев населения. Государственные социальные внебюджетные фонды — это целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет обязательных платежей и отчислений юридических и физических лиц и предназначенные для реализации конституционных прав граж­дан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Государственные социальные внебюджетные фонды включают:

•  Пенсионный фонд Российской Федерации;

•  Фонд социального страхования Российской Федерации;

• Федеральный фонд обязательного медицинского страхо­вания Российской Федерации;

•  Государственный фонд занятости населения Российской Федерации.

К экономическим внебюджетным фондам относятся Феде­ральный и территориальные дорожные фонды, Фонд воспроиз­водства минерально-сырьевой базы РФ, Федеральный экологи­ческий фонд РФ, Государственный фонд борьбы с преступно­стью и др. Существуют также внебюджетные фонды межотраслевого и отраслевого

назначения, целью которых является финансовая поддержка конкретных институтов, проектов, развитие и стиму­лирование производства (например, Федеральный фонд под­держки малого предпринимательства, Фонд содействия научно-техническому прогрессу и др.). Однако такие фонды имеют свою специфику и будут рассмотрены в других главах.

С помощью внебюджетных фондов государство и муниципальное образование решают важнейшие социальные задачи:

• социальную защиту населения;

• повышение жизненного уровня населения;

• сохранение и улучшение здоровья населения;

• социальную ориентацию безработного населения.

• оказание социальных услуг населению.

Аккумуляция средств во внебюджетных Фондах позволяет накапливать  источники  финансирования для  выплат  пенсий, пособий, стипендий и т.п. Доходы и расходы государственного внебюджетного фонда образуют его бюджет, предназначенный для финансового обес­печения задач и выполняемых функций. Проекты бюджетов го­сударственных внебюджетных фондов разрабатываются их органами управления и представляются в органы исполнительной власти, которые передают их на рассмотрение законодательных или представительных органов власти. Они представляются одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очеред­ной финансовый год.

Бюджеты федеральных внебюджетных фондов выносятся на рассмотрение и утверждение Государственной думы и Совета Федерации и принимаются в форме федеральных законов одновременно с принятием закона о федеральном бюджете.

Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов выносятся на рассмотрение законодательных или представительных органов власти субъектов РФ и принимаются в форме законов субъектов РФ одновременно с принятием законов о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

Источниками формирования доходов бюджетов внебюджет­ных фондов являются:

• обязательные  платежи,   предусмотренные соответствую­щими законодательными актами;

•    добровольные взносы юридических и физических лиц;

•    прочие доходы.

Статьи расходов государственных внебюджетных фондов устанавливаются в строгом соответствии с их социальным назна­чением и утвержденными законами.

Отчет об исполнении бюджета федерального государствен­ного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется Правительством РФ на  рассмотрение и утверждение Государственной Думой и Советом Федерации в форме федерального закона. Отчет об исполнении бюджета территориального государев венного внебюджетного фонда составляется органом управления фонда и представляется органом исполнительной власти субъекта РФ на рассмотрение и утверждение законодательному или пред­ставительному органу субъекта РФ в форме закона субъекта РФ. Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюд­жетных фондов возложен на органы, обеспечивающие контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы РФ.

От уплаты страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды освобождаются:

1) организации в части выплат, начисленных по всем осно­ваниям независимо от источников финансирования, в пользу ра­ботников, являющихся инвалидами I, II и III групп и получаю­щих пенсии по инвалидности;

2) общероссийские общественные организации инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, их региональные и территориальные организации, а также организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов таких организаций и организа­ций, единственным собственником имущества которых являют­ся эти общественные организации;

3) индивидуальные предприниматели, в том числе ино­странные граждане; лица без гражданства, проживающие на тер­ритории РФ; частные детективы, занимающиеся частной прак­тикой; нотариусы, адвокаты, являющиеся инвалидами I, II и III групп и получающие пенсии по инвалидности.

Экономическая сущность и структура внебюджетных фондов.

Виды фондов.

Становление в России основ рыночной экономики продиктовало необходимость коренных преобразований в организационной струк­туре хозяйства. В ходе этого процесса произошла реструктуризация и ее центрального звена — общегосударственных финансов, которые включают федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, бюд­жеты местных (муниципальных) органов управления, а также государ­ственные внебюджетные фонды.

В результате рыночных преобразований основная масса финансо­вых ресурсов перешла из сектора государственного управления под контроль негосударственных структур. Вместе с тем государственные финансы продолжают оставаться инструментом мобилизации средств всех секторов экономики для проведения внутренней и внешней по­литики государства.

Одним из результатов структурных преобразований явилось выде­ление и обособление так называемых внебюджетных фондов, при­званных обеспечить полноту и устойчивость финансирования важнейших социально-экономических программ. Правовой основой возникновения и функционирования внебюджетных фондов стал принятый 10 октября 1991 т. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». В нем, в частности, было указано, что в соответствии с решениями Верховного Совета РСФСР, Верховных Советов республик в составе РСФСР, а также местных Советов народных депутатов в рамках законодательства РСФСР могут «образовываться целевые внебюджетные фонды...». Позже, в 1993 г. это право было подтверждено особым законом Российской Федерации» где кроме предоставления права образовывать внебюджетные фонды были изложены основные принципы их фор­мирования и деятельности. Правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов оп­ределяются в настоящее время в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

*Внебюджетные фонды* представляют собой самостоятельные фи­нансово-кредитные учреждения и организации, в большинстве своем наделенные статусом юридического лица. Они независимы в право­вом и экономическом отношении от федерального бюджета и бюджетов административно-территориальных объединений (республики в составе Российской Федерации, области, края, города, района и др.)[[1]](#footnote-1). Доходы и расходы внебюджетных фондов не включаются в общую сумму доходов и расходов бюджетов соответствующих администра­тивно-территориальных объединений.

Вместе с тем средства внебюджетных фондов находятся в феде­ральной собственности. Государство осуществляет руководство и пра­вовую регламентацию их деятельности.

Органы государственной власти, в частности, определяют целе­вое назначение и задачи деятельности конкретного внебюджетного фонда, источники формирования его доходов, среди которых важ­нейшим является обязательный платеж юридических и физических лиц, устанавливаемый в централизованном порядке. Кроме того, го­сударство определяет направления использования средств, аккумули­руемых внебюджетными фондами. Однако задачи оперативного ру­ководства и управления формированием и использованием средств внебюджетных фондов выполняются правлениями соответствующих внебюджетных фондов, которые несут ответственность за выполне­ние функций, относящихся к компетенции тех или иных фондов, определяют перспективные задачи, утверждают бюджет, сметы рас­ходов, отчеты об их исполнении, а также структуру и штаты вне­бюджетных фондов.

Образование внебюджетных фондов означало определенную децентрализацию государственных финансов, считалось, что это будет соответствовать новым рыночным принципам хозяйствования. Но ре­альная практика функционирования этих фондов характеризуется до­статочно противоречивыми результатами.

Первоначально по функциональному назначению внебюджетные фонды подразделялись на *экономические,* т.е. образованные для реше­ния важных общехозяйственных проблем, имеющих, как правило, программный характер (дорожное строительство и эксплуатация до­рожного хозяйства, борьба с преступностью, экология, развитие тамо­женной системы, воспроизводство минерально-сырьевой базы и т.п.), и *социальные,* образованные для обеспечения важнейших конституционных социальных прав граждан России (пенсионное обеспечение, социальное страхование и медицинское обслуживание). Экономические фонды формируются за счет:

* специальных налогов (например, плата за использование дорогами, как источник дорожного фонда);
* добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений и организаций на соответствующие цели;
* сумм штрафов за загрязнение окружающей среды и нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранительного законодательства, санитарных норм и правил, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение природоохранительных и оздоровительных мероприятий;
* сумм штрафов за порчу и утрату объектов историко-культурного наследия, памятников природы, находящихся в ведении соответствующих органов власти, за другие нарушения законодательства об охране этих объектов, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб, и т.п. Налоги и другие платежи, предназначенные для зачисления в бюджет, не подлежат направлению во внебюджетные фонды. Бюджетные средства не должны перечисляться во внебюджетные экономические фонды, так как последние имеют свои собственные источники формирования доходной базы. Но неиспользованные средства некоторых фондов могут поступать в доходы соответствующих бюджетов.

Представительный орган власти вправе принимать решения об образовании валютного фонда в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.

Положение о каждом внебюджетном и валютном фонде утверждается соответствующим представительным органом власти.

Средства внебюджетных и валютного фондов находятся на специальных счетах, открываемых исполнительным органом власти, органом управления внебюджетным фондом в банковских учреждениях, изъятию не подлежат и расходуются в соответствий с целевым назначением, определяемым утвержденным представительным органом власти положением о фонде, исполнительным органом власти либо органом управления внебюджетным фондом.

В орган управления внебюджетного фонда в случаях, в порядке и на условиях, определяемых положением о фонде, могут входить представители законодательных и исполнительных органов власти, заинтересованных предприятий, учреждений и организаций, иные заинтересованные физические лица.

**Пенсионный фонд Российской Федерации,**

**как один из внебюджетных фондов**

Наиболее крупным по величине мобилизуемых ресурсов из всех социальных фондов является Пенсионный фонд Российской Федера­ции (ПФРФ). На его долю в настоящее время приходится более 80,6% суммы средств, поступающих во всё социальные внебюджетные фонды. Исполнение бюджета Пенсионного фонда РФ в 2000 г. пока­зало, что его доходы составили 439,4 млрд руб., что составляет 6,3% ВВП и около 55% доходов федерального бюджета. За счет этих средств в России получают государственные пенсии более 38 млн пенсио­неров[[2]](#footnote-2).

Пенсионный фонд Российской, Федерации образован Постановлением Верховного Совета РСФСР от *22* декабря 1990 г. в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации. Он является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, наделенным статусом юридического лица, подотчетен Правительству РФ и осуществляет деятельность на основе и в соответствии с законодательством РФ. Основным документом, оп­ределяющим задачи и функции фонда, а также регламентирующим его оперативную деятельность, является Положение о Пенсионном фонде РФ.

ПФРФ выполняет отдельные банковские операции в порядке, установленном действующим на территории Российской Федерации законодательством о банках и банковской деятельности.

Управление финансами государственного пенсионного обеспечения предусматривает:

* целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов, а также финансирование выплаты пенсий в соответствии с действующим зако­нодательством о пенсионном обеспечении в РФ;
* организацию работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания и потери кормильца;
* капитализацию средств ПФРФ, а также привлечение в него добровольных взносов;
* контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в ПФРФ страховых взносов, а также контроль за правильным и рациональным расходованием его средств;
* организацию государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов ПФРФ;
* изучение и обобщение практики применения нормативных актов по вопросам уплаты страховых взносов и внесение в законодательные органы власти предложений по ее совершенствованию;
* проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования;
* разъяснительную работу среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к компетенции ПФРФ.

Пенсионный фонд России может принимать участие в финанси­ровании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

В соответствии с действующим законодательством доходы Пенси­онного фонда Российской Федерации формируются за счет:

* части единого социального налога; соответствующей размеру бывшего страхового взноса в Пенсионный фонд;
* ассигнований из федерального бюджета Российской Федерации на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению граждан, их семей;
* средств, возмещаемых ПФРФ Государственным фондом заня­тости населения РФ в связи с назначением досрочных пенсий безра­ботным;
* средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований;
* добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физи­ческих и юридических лиц, а также доходов от капитализации средств Пенсионного фонда и других поступлений.

Использование средств ПФРФ осуществляется на основе пенси­онного законодательства, а также постановлений и указов Президента и Правительства Российской Федерации, Средства ПФРФ направля­ются на следующие цели:

* выплату в соответствии с действующим на территории Россий­ской Федерации законодательством, межгосударственными и международными договорами государственных пенсий, в том числе гражда­нам, выезжающим за пределы Российской Федерации;
* выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше 1,5 лет;
* оказание органами социальной защиты населения материаль­ной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
* финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФРФ и его органов;
* другие мероприятия, связанные с деятельностью ПФРФ.

До введения единого социального налога финансирование расхо­дов Пенсионного фонда Российской Федерации осуществлялось сле­дующим образом.

Основным источником формирования доходов ПФРФ были стра­ховые платежи. Они носили обязательный характер, и на их долю приходилось *ѕ* всей суммы доходов фонда. Введение государством страховых усредненных тарифов и принципа обязательности платежа юридических и физических лиц сближало страховые платежи с налоговыми. Между тем они различаются. В то время как налоги могут быть использованы в рамках бюджетного права самым различным образом, страховые взносы, уплаченные и собранные в ПФРФ, имеют целевое назначение использования.

Тарифы страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации устанавливались для:

* работодателей-организаций — в размере 28%; для работодателей — организаций, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, — в размере 20,6% выплат в денежной и (или) натуральной форме, начисленной в пользу работников по всем основаниям независимо от источников финансирования, включая вознаграждение по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам;
* индивидуальных предпринимателей, в том числе иностранных граждан, лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации, а также для занимающихся частной практикой нотариусов; родовых, семейных общин коренных малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, крестьянских (фермерских) хозяйств — в размере 20,6% дохода от предпринимательской либо иной деятельности за вычетом расходов, связанных с его извлечением;
* индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, — в размере 20,6% доходов, определя­емых исходя из стоимости патента;
* адвокатов — в размере 20,6% выплат, начисленных в пользу ад­вокатов коллегиями адвокатов;
* граждан (физических лиц), осуществляющих прием на работу по трудовому договору или выплачивающих вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам, — в размере 28% выплат в денежной и (или) натуральной форме, начисленных в пользу работников по всем основаниям независимо от источников финансирования;
* граждан (физических лиц), работающих по трудовым договорам, получающих вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ и оказание услуг, а также по авторским договорам, установлен пенсионный взнос в размере 1% выплат, начисленных в пользу указанных граждан по всем основаниям независимо ох источников финансирования.

Уплата страховых взносов в размере 1% с заработка работающих граждан возложена на работодателей (как юридических, так и физических лиц), производящих выплаты учитываемых при исчислении страховых взносов в Пенсионный фонд сумм заработка.

Величина страхового взноса определяется путем умножения страхового тарифа на облагаемую доходную базу, в роли которой выступа­ет сумма оплаты труда (в денежном и натуральном выражении, по всем основаниям), из которой в соответствии с Законом РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР» от 20 ноября 1990 г. исчисля­ется пенсия. Таким образом, состав доходов, учитываемых при назна­чении пенсии и при определении облагаемой страховым тарифом базы, должен быть идентичен.

Пенсионное обеспечение предусматривало исключение некоторых доходов и выплат при расчете облагаемой доходной базы. К ним отно­сились:

* выходное пособие при прекращении трудового договора, де­нежная компенсация за неиспользованный отпуск, средний зарабо­ток, выплачиваемый в период трудоустройства работникам, уволен­ным по сокращению численности или ликвидации организации;
* льготы и компенсации гражданам, подвергшимся воздействию радиации;
* материальная помощь, оказываемая в связи с чрезвычайными обстоятельствами в целях возмещения ущерба, причиненного здоровью;
* стоимость льгот по проезду отдельным категориям работников;
* стоимость выдаваемых в соответствии с законодательством спецодежды, обуви и других средств индивидуальной защиты;
* компенсация женщинам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком;
* страховые платежи по договорам обязательного государствен­ного личного страхования и некоторые другие виды доходов.

Основным документом, которым регулируется финансовая дея­тельность Пенсионного фонда Российской Федерации, является его бюджет. Бюджет Пенсионного фонда и смета расходов по его функци­онированию (включая фонд оплаты труда), а также отчеты об их ис­полнении составляются Правлением. Бюджет утверждается законода­тельным органом. В законе о бюджете Пенсионного фонда РФ утверждаются общая сумма доходов, в том числе по источникам, и общая сумма расходов — по направлениям.

В настоящее время практика формирования доходов ПФРФ нуж­дается в доработке. Ее анализ убеждает в необходимости решения трех наиболее острых проблем, от которых во многом зависит дальнейший рост уровня пенсионного обеспечения в стране. Во-первых, надлежит уже в самое ближайшее время принять меры, которые будут способствовать повышению уровня собираемости страховых взносов в ПФРФ. Во-вторых, необходимы поиски и включение в практику финансированияпенсионного обеспечения новых дополнительных источников и, в-третьих, следует в перспективе определить границы, условия и механизм контроля за коммерческим использованием временно сво­дных средств ПФРФ.

# Заключение

В данной работе сделана попытка раскрыть теоретическую основу вопроса. Очевидно, что из-за чрезмерной обширности данной темы невозможно подробно рассмотреть в одной работе все стороны этой проблемы. Однако, исходя из всего вышесказанного, можно сделать некоторые выводы, обобщая анализ рассмотренного вопроса.

Внебюджетные фонды — это обособленная часть финан­совых ресурсов органов государства и местного самоуправления, фор­мируемая за счет специальных источников, используемых по целе­вому назначению. Для организации финансирования целевых общегосударственных задач используются соответствующие внебюд­жетные фонды.

В настоящее время в Российской Федерации предприятия осуществляют платежи в следующие внебюджетные фонды:

1. Социальные внебюджетные фонды:

* Пенсионный фонд Российской Федерации;
* фонды обязательного государственного медицинского страхования;
* Фонд социального страхования.

2. Специальные фонды:

* дорожные фонды;
* природоохранные фонды;
* фонды развития территорий;
* отраслевые и межотраслевые фонды НИОКР.

3. Негосударственные фонды (негосударственные пенсион­ные фонды, общественные фонды и т.п.).

Социальные внебюджетные фонды формируются, как правило, за счет отчислений предприятий-работодателей. Тарифы стра­ховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и в фонды обя­зательного медицинского страхования устанавливаются федераль­ным законом в процентах от выплат в пользу работников, на­численных по всем основаниям.

Отчисления предприятий в негосударственные пенсионные фонды, общественные фонды, на необязательное страхование и т.д. производятся предприятиями добровольно за счет собствен­ной прибыли.

Подчеркнем некоторые отличия реформированной пенсионной системы. В новой модели расчета пенсий заработная плата работника будет учитываться в полном объеме и на протяжении всего трудового стажа. Новая модель, оставаясь распределительной, дополняется персонифицированным учетом и накоплением пенсионных прав гражданина и пенсионных обязательств государства. Старая система в основе своей являлась не столько распределительной, сколько перераспределительной – между группами с различным уровнем дохода.

Новая пенсионная модель в большей мере является страховой моделью, в которой размер пенсии зависит от размера заработной платы.

Новая модель, так же как и старая, основана на принципе солидарности поколений. Но в отличие от старой она основана на персонифицированном учете обязательств государства перед будущим пенсионером. При этом на счетах граждан будут накапливаться не средства, а обязательства государства перед гражданами. Платежи за работающих будут поступать в Пенсионный фонд России и фиксироваться на лицевых счетах, но деньги, как и раньше, будут направляться на выплаты пенсий нынешним пенсионерам.овым пенсионным законодательством установлены и новые нормы по трудовому стажу. Минимальный стаж для получения базовой пенсии будет составлять 5 лет. В существующей модели отработанными годами определялось, какой процент от учитываемой зарплаты может получить в виде пенсии работник. Согласно новой модели, основным показателем, который будет определять размер пенсии - будет сумма рублей на лицевом счете. Сумма эта будет во многом зависеть от количества отработанных лет. Чем больше лет, тем больше пенсионный капитал, тем больше пенсия.

В новой пенсионной модели предложена принципиально новая схема индексации пенсий. В основе ее – прогноз темпов инфляции и роста заработной платы на планируемый год. По этим показателям и с учетом прогнозируемых доходов пенсионной системы и будет определяться размер индексации на год, утверждаемый в бюджете ПФР.

1. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)