



**Ольга Станиславовна
СОБОЛЬ,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
ossobol@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Бюджеты государственных внебюджетных фондов: правовое регулирование в современный период

Аннотация. В предлагаемой статье проанализированы правовые особенности бюджетов государственных внебюджетных фондов как целевых централизованных фондов. Охарактеризован правовой статус государственных внебюджетных фондов как юридических лиц, уделено внимание вопросу их организационно-правовой формы. Делается вывод о том, что Социальный фонд России, его органы и подразделения составляют централизованную систему, вместе с тем система ФОМС и территориальных фондов, которые обладают значительными полномочиями, носит децентрализованный характер. Кроме того, рассмотрены и общие вопросы бюджетного регулирования фондов: процедура составления и утверждения бюджетов, виды доходов и расходов, предполагающих целевой характер, формирование и утверждение отчетной документации.

Ключевые слова: государственные внебюджетные фонды, Социальный фонд России, фонды обязательного медицинского страхования.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.096-104

Ol'ga S. SOBOL,

Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)
ossobol@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Budgets of state extra-budgetary funds: legal regulation in the modern period

Abstract. This article analyzes the legal features of the budgets of state extra-budgetary funds as targeted centralized funds. The legal status of state extra-budgetary funds as legal entities is characterized, and attention is paid to the issue of their organizational and legal form. It is concluded that the Social Fund of Russia, its bodies and divisions constitute a centralized system, however, the system of the Compulsory Medical Insurance Fund and territorial funds, which have significant powers, is decentralized. In addition, general issues of budgetary regulation of funds are considered: the procedure for drawing up and approving budgets, types of income and expenses that assume a targeted nature, the formation and approval of reporting documentation.

Keywords: state extra-budgetary funds, Social Fund of Russia, compulsory health insurance funds

Социальная направленность бюджетно-правового регулирования, которая предопределена конституционными нормами о социальном государстве, прослеживается со всей очевидностью в связи с формированием и использованием бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов. Ученые-юристы неоднократно обращались к исследованию вопросов функционирования бюджетов фондов, а также правового положения фондов как субъектов финансовых правоотношений¹. Востребованность подобной тематики возрастает в текущий период бюджетного регулирования, связанного с реформированием фондов. Ученые высказывали различные предложения по вопросу такого реформирования. В частности, с учетом автономности бюджетов фондов от бюджетов публично-правовых образований предлагалось не включать внебюджетные фонды в бюджетную систему².

Характеристика бюджетов внебюджетных фондов может быть представлена в качестве гарантии финансового суверенитета Российской Федерации как направления государственного суверенитета Российской Федерации³, что сопряжено с определением *гарантий самостоятельности финансовой деятельности* самих фондов. Так, средства бюджетов таких фондов находятся в собственности публично-правовых образований, подлежат самостоятельному учету, не могут быть изъяты, при этом нехватка денежных средств в системе обязательного соцстрахования предполагает дополнительный источник финансирования — трансферты из федерального бюджета, которые рассматриваются как *государственная гарантия устойчивости* системы соцстрахования⁴.

Состав бюджетов. Нормативное регулирование бюджетов государственных внебюджетных фондов, функционирование которых обеспечивает социальную направленность политики в бюджетной сфере, определено рядом нормативных актов⁵, которые устанавливают перечень (состав) бюджетов таких фондов в связи с проводимой бюджетной политикой. Именно бюджетной политикой текущего

¹ См., например: *Бит-Шабо И. В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015 ; *Ногина О. А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

² См.: *Ногина О. А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юридических наук. М., 2013.

³ См.: *Грачева Е. Ю.* Финансовый суверенитет: миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 7. С. 19—26 ; *Ее же.* Финансовый суверенитет как важнейшее направление проявления суверенитета страны // Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность. IV Финансово-правовой форум: материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. — М. : Блок-Принт, 2023. С. 25—32.

⁴ См.: Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об основах обязательного социального страхования» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

⁵ См., например: Бюджетный кодекс РФ ; Федеральные законы от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» ; от



периода предопределяется не только состав бюджетов фондов, но и сами требования о их формировании вне бюджетов публично-правовых образований, но в рамках бюджетной системы.

Характеризуемые бюджеты являются *централизованными целевыми фондами денежных средств*, которые формируются за пределами бюджетов публично-правовых образований и учитываются на казначейских счетах, открытых на балансе Росказначейства. Несмотря на обособленность учета бюджетов внебюджетных фондов, по существу, установлены общие правила функционирования для бюджетов фондов и публично-правовых образований, что подтверждает их единство и, соответственно, включение в бюджетную систему. Расчет консолидированного бюджета, необходимый в целях проведения согласованной бюджетной политики, предполагает учет показателей бюджетов какой-либо территории без учета бюджетов фондов, что определяет их внебюджетный характер.

Следует заметить, что состав бюджетов внебюджетных фондов учитывает территориальное устройство Российской Федерации и представлен федеральным и территориальным (региональным) уровнем бюджетов. Региональные бюджеты фондов (территориальные фонды) формируются в обязательном порядке каждым субъектом РФ⁶ только в системе обязательного медицинского страхования, поскольку оплата медицинских услуг по программе обязательного страхования осуществляется именно за счет денежных средств субъектов РФ. Такие фонды, соответственно, составляют часть казны субъекта РФ, и, как следствие, система бюджетов фондов обязательного медицинского страхования состоит из двух уровней: федерального и регионального.

Средства *бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации*, которые так же, как и средства федерального бюджета, составляют часть казны Российской Федерации, направляются на выплаты пенсий, пособий, оплату листов нетрудоспособности, т.е. на выплаты по системе обязательного социального страхования. Такой источник выплат предопределен закреплением соответствующих расходных обязательств за Российской Федерацией, чем также объясняется отсутствие фондов территориального уровня.

Сходные параметры финансового обеспечения пенсионного и социального страхования и особенности финансирования медстрахования позволили создать с 01.01.2023 единый внебюджетный фонд на базе двух упраздняемых фондов — ПФР и ФСС, хотя были высказаны предложения о создании социального мегарегулятора с единым бюджетом в целях оптимизации администрирования и затрат на оплату труда сотрудников⁷.

29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования города Байконур утверждается постановлением Главы администрации города Байконур на основании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур и в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

⁷ В 2018 г. Т. А. Голикова отмечала, что «это позволит построить управление принципиально новым социально-страховым фондом по принципу социального партнерства, повысит прозрачность его деятельности и обеспечит высокий уровень доверия со сто-

На сегодняшний день формируются следующие бюджеты:

- 1) на федеральном уровне:
 - бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации;
 - бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- 2) на уровне субъектов РФ и в городе Байконур: бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

И если бюджетное законодательство акцентирует внимание именно на вопросах, связанных с бюджетами внебюджетных фондов, устанавливая порядок формирования, распределения и использования их денежных средств, то гражданское законодательство, оперируя категорией «юридическое лицо», как одной из основополагающих категорий гражданского права, рассматривает проблемы статуса внебюджетных фондов как юридических лиц, т.е. субъектов права.

По общему правилу юридическое лицо создается в одной из организационно-правовых форм, которая предусматривает особенности имущественной и организационной основы деятельности юридического лица, в том числе: права учредителей на имущество организации, права на имущество, которые принадлежат самой организации, органы управления организации, их взаимодействие между собой и с учредителями и др. Заметим также, что организационно-правовой формой определяются особенности финансирования деятельности юридического лица (на основании бюджетной сметы, путем предоставления ассигнований в соответствии с законом о бюджете, посредством бюджетных субсидий и др.). В части определения организационно-правовой формы внебюджетного фонда законодательство последовательно только в отношении недавно созданного Социального фонда России. В частности, фонд создается в форме государственного учреждения, имеющего тип *государственного внебюджетного фонда*. Такой новый тип государственного учреждения был установлен федеральным законом⁸.

Вопрос о виде организационно-правовой формы ФОМС требует обсуждения. В частности, установлено, что ФОМС — это некоммерческая организация, учрежденная на федеральном уровне⁹. Устав этого фонда определяет ФОМС в качестве самостоятельного *государственного некоммерческого финансово-кредитного учреждения*¹⁰ с бюджетно-сметным финансированием¹¹, как казенное учреждение. В положениях о территориальных фондах с учетом Типового

роны населения» (URL: <https://greentruth.ru/meropriyatiya/interesnoe/mintrud-podgotovil-proekt-obedineniya-vnebyudzhetykh-fondov-po-rasporiazheniyu-golikovoj/>).

⁸ См.: Федеральный закон «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации». Ст. 2 ; Федеральный закон «О некоммерческих организациях». Ст. 9.1.

⁹ См.: Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». Ст. 12.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 (ред. от 21.06.2022) «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования».

¹¹ См.: приказ ФФОМС от 30.06.2021 № 67н «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетной сметы Федерального фонда обязательного медицинского страхования» (зарегистрирован в Минюсте России 17.09.2021 № 65052).



положения о ТФОМС¹² территориальный фонд является юридическим лицом без какой-либо конкретизации.

Полагаем, вопрос выбора типа государственного учреждения в целях создания государственного внебюджетного фонда как юридического лица, что обеспечивает организационные основы деятельности фонда, а также решение вопроса о порядке финансирования возникающих управленческих расходов, должен найти единообразное решение в актах действующего законодательства. Предлагаемый подход будет практически способствовать функционированию бюджетной системы на единых принципах и правилах. Представляется, что в этих целях вполне может быть предложен такой тип государственного учреждения, как государственный внебюджетный фонд.

Внебюджетные фонды традиционно рассматриваются в качестве субъектов финансовых правоотношений¹³. Так, Бюджетный кодекс РФ определяет органы управления фондами в качестве участников бюджетного процесса и наделяет их соответствующими полномочиями.

Таким образом, разграничению подлежат бюджеты фондов и сами фонды как субъекты финансовых правоотношений, которые являются государственными учреждениями. С 2023 г. в состав *внебюджетных фондов* входят:

- 1) Социальный фонд России, его территориальные органы и обособленные подразделения¹⁴;
- 2) ФОМС;
- 3) ТФОМС.

Заметим, что Социальный фонд России, его органы и подразделения составляют единую *централизованную систему*. Система ФОМС и территориальных фондов, напротив, *децентрализована*, в ее рамках значительны полномочия территориальных фондов, права на бюджеты которых закреплены за регионами.

Порядок составления и утверждения бюджетов фондов. Проекты бюджетов составляют органы управления фондов¹⁵, которые определены в качестве

¹² Приказ Минздрава России от 03.10.2023 № 524н «Об утверждении Типового положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования» (зарегистрирован в Минюсте России 21.03.2024 № 77580).

¹³ См.: Бит-Шабо И. В. Указ. соч. ; Забралова О. С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 3. С. 40—55.

¹⁴ Кроме того, Социальному фонду России подведомственны 11 государственных бюджетных учреждений, являющихся центрами реабилитации и 1 учреждение — Реабилитационный и учебный центр (см.: приказ Минтруда России от 19.09.2022 № 577 (ред. от 28.12.2022) «Об утверждении схемы размещения территориальных органов, обособленных подразделений и подведомственных учреждений Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации»).

¹⁵ См.: постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 (ред. от 29.05.2023) «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

юридических лиц и субъектов финансовых правоотношений, а также участников бюджетного процесса. Подготовленные проекты бюджетов через отраслевые министерства подлежат передаче в Правительство РФ, в частности, вместе с проектом федерального закона, которым ежегодно утверждаются страховые взносы¹⁶, наряду с установленными и не требующими ежегодного пересмотра. Государственная Дума принимает соответствующие законопроекты не позднее законопроекта о федеральном бюджете, что способствует практической реализации принципов бюджетного процесса. Законопроекты о бюджетах ТФОМС регионы составляют и утверждают самостоятельно.

В обязательном порядке осуществляется экспертиза законопроектов о бюджетах фондов, что подтверждает аргументированное мнение ученых об осуществлении финансового контроля в рамках всех стадий бюджетного процесса¹⁷. Полномочия на проведение экспертизы закреплены за обладающими особым статусом контрольно-счетными органами.

Доходы бюджетов фондов. Классификация доходов может осуществляться по юридической форме, по уровню структуры бюджетной системы — для бюджетов фондов медицинского страхования, с учетом общих теоретических положений бюджетного права¹⁸.

Например, доходная часть бюджетов *Социального фонда России и ФОМС* формируется различными по своей правовой природе платежами, которые бюджетное законодательство традиционно относит к налоговым, неналоговым доходам и безвозмездным поступлениям, и прежде всего к межбюджетным трансфертам. Анализ доходов бюджетов Социального фонда России и ФОМС позволяет констатировать, что виды доходов указанных внебюджетных фондов являются аналогичными, и с позиции бюджетного регулирования вполне допустимо объединение теперь уже двух государственных внебюджетных фондов федерального уровня в один внебюджетный фонд. Но, как отмечают специалисты, ФОМС имеет существенные особенности, связанные в первую очередь с всеобщностью медицинского страхования (работающее и неработающее население), а во вторую очередь — с обеспечением деятельности финансового и нефинансового характера. Так, ФОМС как страховщик осуществляет оценку оказанных медицинских услуг застрахованным лицам на предмет их полноты и качества, «правильности маршрутизации больных, соблюдения клинических рекомендаций и стандартов»¹⁹.

Прослеживаются особенности формирования доходной части бюджетов ТФОМС, в том числе посредством *трансфертов* из региональных бюджетов. В этой связи субъекты РФ по-разному подходят к решению вопроса об оплате

¹⁶ Ежегодно устанавливаются тарифы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

¹⁷ См.: *Болтинова О. В.* Бюджетное право : учебное пособие для магистратуры. 4-е изд., пересмотр. М. : Норма ; Инфра-М, 2023. С. 155.

¹⁸ См.: *Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова.* 2-е изд., пересмотр. М. : Норма ; Инфра-М, 2023. С. 44 ; *Болтинова О. В.* Указ. соч. С. 63.

¹⁹ URL: <https://vademec-ru.turbopages.org/vademec.ru/s/news/2022/04/26/ffoms-ne-voydet-v-obedinenie-pfr-i-fss/>.



медицинской помощи сверх базовой программы обязательного медицинского страхования.

Расходы бюджетов. Эти расходы имеют только *целевой характер* и направляются на финансовое обеспечение социальных и медицинских выплат, что устанавливается и утверждается в бюджетах фондов. Например, законодательство²⁰ устанавливает, что средства бюджета фонда могут быть направлены только на определенные цели, в частности, на покрытие по выплатам застрахованным лицам, а также на финансирование организационной деятельности самого фонда и др.²¹

Федеральный закон, на основе которого создан Социальный фонд России, определяет *дополнительные гарантии* финансового обеспечения установленных выплат по системе обязательного страхования с учетом их целевого назначения в рамках бюджета Социального фонда России. Так, *обособленно* учитываются не только средства на содержание фонда как органа управления и юридического лица, но и денежные средства, направляемые на выплаты по разным видам соцстрахования, которые могут обеспечивать только тот вид страхования, который заявлен и установлен законом о бюджете фонда.

Федеральный закон, устанавливающий правила обязательного медицинского страхования в Российской Федерации, определяет, что *территориальные программы обязательного медицинского страхования* имеют один основополагающий источник финансирования — бюджеты ТФОМС, которые сформированы в этих целях. В отношении же *высокотехнологичной медицинской помощи*, не включенной в базовую программу, то финансовое обеспечение осуществляется непосредственно из бюджета ФОМС, что, скорее, является исключением, а не общим правилом.

Отчеты об исполнении бюджетов. Поскольку бюджеты фондов исполняются их органами управления, то и отчеты о таком исполнении составляют сами фонды. Координирующие министерства непосредственное участие в формировании отчетов не принимают, но именно через них отчеты передаются в Правительство РФ.

Кроме того, отчетная документация фондов федерального уровня, составленная по итогам годового периода, а также составная часть годовой документации — отчеты, содержащие показатели исполнения бюджетов фондов, обязательно передаются в Счетную палату РФ, которая на основании полномочий, предусмотренных законом, определяющим ее правовой статус, являясь органом парламентского контроля, проводит внешний государственный финансовый контроль. В ходе проверки отчетности Счетная палата РФ осуществляет *последующий*

²⁰ Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

²¹ См. также: Федеральные законы от 24.07.1998 № 125-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; от 29.12.2006 № 255-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

*финансовый контроль*²². По результатам внешней проверки отчетной документации фондов Счетная палата Российской Федерации готовит *заключения*, которые передаются в федеральный законодательный орган и Правительство РФ.

Сами отчеты об исполнении бюджетов фондов за отчетный финансовый год в составе пакета документов представляются Правительством РФ в *Государственную Думу* для рассмотрения и принятия²³.

Процедура контроля и утверждения отчетов об исполнении бюджетов ТФОМС практически сходна с соответствующим порядком, установленным на федеральном уровне: с учетом полномочий регионов в бюджетной сфере заключения на отчеты готовят региональные контрольно-счетные органы, а сами отчеты подлежат утверждению законодательными (представительными) органами субъектов РФ²⁴.

Контроль за исполнением бюджетов. Порядок проведения контрольных мероприятий в отношении бюджетов внебюджетных фондов предполагает, как правило, процедуры последующего финансового контроля. Кроме того, положения о проведении контроля устанавливает Федеральный закон «О парламентском контроле», который ориентирован на предварительный, текущий и последующий контроль в бюджетной сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бит-Шабо И. В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов : автореф. дис. ... д-ра юридических наук. — Саратов, 2015.
2. *Бит-Шабо И. В.* Реформирование системы государственных внебюджетных фондов как инструмент обеспечения финансового суверенитета Российской Федерации // Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность. IV Финансово-правовой форум : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. — М. : Блок-Принт, 2023. — С. 18—25.
3. *Болтинова О. В.* Бюджетное право : учебное пособие для магистратуры. — 4-е изд., пересмотр. — М. : Норма ; Инфра-М, 2023.
4. Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., пересмотр. — М. : Норма ; Инфра-М, 2023.
5. *Грачева Е. Ю.* Финансовый суверенитет как важнейшее направление проявления суверенитета страны // Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность. IV Финансово-правовой форум : материалы Меж-

²² СГА 205. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 26.11.2010 № 57К (759)) (ред. от 23.04.2019).

²³ См., например: Федеральный закон от 24.07.2023 № 331-ФЗ «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2022 год».

²⁴ См., например: Закон г. Москвы от 20.12.2023 № 37 «Об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования за 2022 год».



- дународной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю. К. Цареградская. — М. : Блок-Принт, 2023. — С. 25—32.
6. *Грачева Е. Ю.* Финансовый суверенитет: миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 7. — С. 19—26.
 7. *Забралова О. С.* Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — № 3. — С. 40—55.
 8. *Ногина О. А.* Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России: проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2013.