**Оглавление**

Введение...................................................................................................................3

Глава 1. Теоретические основы деятельности внебюджетных фондов Российской Федерации...........................................................................................5

1.1. Понятие и виды внебюджетных фондов........................................................5

1.2. Роль внебюджетных фондов в Российской Федерации..............................17

Глава 2. Финансово-правовой режим государственных внебюджетных фондов....................................................................................................................27

2.1. Финансово-правовой режим Пенсионного фонда Российской Федерации..............................................................................................................27

2.2. Финансово-правовой режим Фонда социального страхования Российской Федерации..............................................................................................................45

2.3. Финансово-правовой режим федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования Российской Федерации.................63

Заключение.............................................................................................................78

Список литературы................................................................................................80

**Введение**

Одна из основных задач функционирования государства – социальная защита, в Российской Федерации на основе механизма перераспределения валового внутреннего продукта по единому социальному налогу, являющемуся новинкой в нашей стране. Единый социальный налог (взнос) зачисляется в три государственных социальных внебюджетных фонда: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования. Государственные внебюджетные фонды являются составной частью финансовой системы Российской Федерации.

Государственный внебюджетный фонд – это фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначен для реализации конституционных прав граждан и удовлетворения некоторых потребностей социального и экономического характера.

Особое значение среди государственных внебюджетных фондов имеют вышеперечисленные социальные внебюджетные фонды, которые аккумулируют средства для реализации важнейших социальных гарантий – государственного пенсионного обеспечения, поддержки в сфере занятости, оказания бесплатной медицинской помощи, поддержки в случае потери трудоспособности, во время отпуска по беременности и родам, санаторно-курортного обслуживания и прочих.

Социальные внебюджетные фонды – самостоятельные финансово-кредитные учреждения, но эта самостоятельность имеет свои особенности, существенно отличается от экономической и финансовой самостоятельности государственных, акционерных, кооперативных, частных предприятий и организаций. Государство определяет уровень социального налога, принимает решение об изменениях структуры и уровня денежных социальных выплат.

##### Данная тема выпускной квалификационной работы выбрана потому, что в настоящее время все вопросы, касающиеся взаимодействия предприятия с внебюджетными фондами, актуальны и для государства, и для налогоплательщика.

**Цель** выпускной квалификационной работы – рассмотреть финансово-правовые основы деятельности государственных внебюджетных фондов в РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

**Задачи:**

- рассмотреть понятие и состав внебюджетных фондов, их общую характеристику и классификацию,

- проанализировать правовые основы государственных внебюджетных фондов;

- выявить финансовые механизмы регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов;

- сделать выводы и внести предложения по результатам исследования.

**Глава 1. Теоретические основы деятельности внебюджетных фондов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1.1. Понятие и виды внебюджетных фондов

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность внебюджетных фондов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, является Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов определяются действующим законодательством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Средства государственных внебюджетных фондов находятся в федеральной собственности. Средства государственных внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат.

В соответствии с Бюджетным кодексом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ государственные внебюджетные фонды делятся на:

1. Пенсионный фонд Российской Федерации.

Пенсионный фонд Российской Федерации был создан в соответствии с Положением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990г. Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации утверждено Постановлением ВС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 27 декабря 1991г. №2122-1. Это Положение действует в настоящее время с отдельными изменениями и дополнениями.

На основании данного постановления определен его правовой статус: Пенсионный фонд России (далее GAH) является самостоятельным финансово- кредитным учреждением, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и Положением о ПФР, в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения.

Согласно Положению ПФР его денежные средства находятся в федеральной собственности, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат. Этим был определен целевой характер денежных средств Пенсионного фонда. Следует также отметить, что признание ПФР и пенсионных средств федеральной государственной собственностью (то же в отношении средств других отраслей социального и медицинского страхования) – одна из особенностей российской пенсионной системы. Данное Положение было подтверждено в п.1 статьей 16 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001г.

С 1 января 2001г. в Пенсионный фонд России страховые взносы работодателей зачисляются как суммы единого социального налога, уплачиваемые в порядке, установленном Налоговым кодексом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Основные задачи Пенсионного фонда Российской Федерации:

- составлять проект бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и обеспечивать исполнение указанного бюджета;

- регулярно информировать в установленном порядке страхователей, застрахованных лиц, государственные, общественные организации о своем финансовом состоянии и принимать меры по обеспечению

своей финансовой устойчивости;

- обеспечить целевое использование средств обязательного пенсионного страхования, а также осуществлять контроль за их использованием;

- осуществлять учет средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию;

- осуществлять регистрацию страхователей;

- вести учет страховых взносов физических лиц, тайну, определяемую в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Средства бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации имеют целевое назначение и направляются на:

- выплату в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации трудовых пенсий и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти;

- доставку пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;

- финансовое и материально - техническое обеспечение текущей деятельности страховщика (включая содержание его центральных и территориальных органов);

- иные цели, предусмотренные законодательством Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании.

- расходы, не предусмотренные бюджетом ПРОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ на соответствующий год, осуществляются только после внесения изменений в указанный бюджет в установленном порядке.

Средства, образовавшиеся в результате превышения сумм поступлений единого социального налога (взноса) по части, зачисляемой на финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии, зачисляется в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в полном объеме. Указанные средства расходуются в следующем порядке:

- на возмещение недостатка средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату страховой части трудовой пенсии;

- на дополнительное повышение базовой части трудовой пенсии исходя из инфляции на очередной финансовый год.

Порядок использования временно свободных средств ПФР определяется федеральным законом.

Ответственность за нецелевое расходование денежных средств ПФР определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для обеспечения среднесрочной и долгосрочной перспективы финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования в случае возникновения профицита бюджета ПФР создается резерв. Размер этого резерва, а также порядок его формирования и расходования определяется федеральным законом о бюджете ПФР.

2. Фонд социального страхования Российской Федерации (далее ФСС).

Основными задачами Фонда являются:

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

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

- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда;

- разработка совместно с Министерством труда и социального развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

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

- сотрудничество с аналогичными фондами других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Средства фонда образуются за счет:

- страховых взносов работодателей (администрации предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности);

- страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование в соответствии с законодательством;

- страховых взносов граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в Фонд;

- доходов от инвестирования части временно свободных средств Фонда в ценные ликвидные государственные бумаги и банковские вклады. Помещение этих средств Фонда в банковские вклады производится в пределах средств, предусмотренных в бюджете Фонда на соответствующий период;

- добровольных взносов граждан и юридических лиц; поступление иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;

- ассигнований из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, а также в других установленных законом случаях;

- прочих поступлений (возмещаемых страхователем расходов, не принятых к зачету в счет страховых взносов, и не принятых расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания; недоимок по обязательным платежам, сумм штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательством, уплаченных в установленном порядке сумм за путевки, приобретенные страхователем за счет средств Фонда; средств возмещаемых Фонду в результате исполнения регрессивных требований к страхователям, и др.).

Средства ФСС направляются на:

-выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при усыновлении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение;

- оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет; оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения в государствах- участниках СНГ, аналогичных которым нет в Российской Федерации, а также на лечебное (диетическое) питание;

- частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);

- частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории российской Федерации, для детей работающих граждан;

- частичное содержание спортивных детско-юношеских школ (оплата расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для тренировочного процесса);

- оплату проезда к месту лечения и обратно;

- создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях. Порядок формирования резерва и предоставления из него средств (на возвратной основе или безвозмездно) определяется инструкцией о порядке начисления, уплаты, расходования и учета средств государственного социального страхования (далее именуется – инструкция), утвержденной Фондом совместно с Министерством труда и социального развития Российской Федерации, Министерством Финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службой Российской Федерации и с участием Центрального банка Российской Федерации;

- обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда;

- финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда (включая подразделения надзора и контроля за охраной труда) в случаях, установленных законодательством;

- проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;

- осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами Фонда, включая разъяснительную работу среди населения.

3. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Обязательное медицинское страхование является частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам равные возможности в получении медицинской помощи в объемах соответствующих программам обязательного медицинского страхования. Программа ОМС обязательно включает оказание гражданам первичной помощи: скорой, поликлинической, стационарной.

ОМС осуществляется на основе двух видов программ – базовой и территориальной. Базовая программа ОМС разрабатывается Минздравом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и утверждается Правительством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. На основе базовой программы исполнительными органами государственной власти субъектов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ разрабатываются и утверждаются территориальные программы ОМС.

Основными задачами Федерального фонда являются:

- финансовое обеспечение установленных законодательством Российской Федерации прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования в целях, предусмотренных законом Российской Федерации « О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»;

- обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

- аккумулирование финансовых средств Федерального фонда для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

Для выполнения основных задач ФФОМС:

-осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

- разрабатывает и в установленном порядке вносит предложения о размере взносов на обязательное медицинское страхование;

- осуществляет в соответствии с установленным порядком аккумулирование финансовых средств Федерального Фонда;

- выделяет в установленном порядке средства территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе на безвозвратной и возвратной основе, для выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования;

- осуществляет совместно с территориальными фондами обязательного медицинского страхования и органами Государственной налоговой службы Российской Федерации контроль за своевременным и полным перечислением страховых взносов в фонды обязательного медицинского страхования;

- осуществляет совместно с территориальными фондами обязательного медицинского страхования контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования, в том числе, путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;

- осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования граждан;

- вносит в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;

- участвует в разработке базовой программы обязательного медицинского страхования;

- осуществляет сбор и анализ информации, в том числе о финансовых средствах системы обязательного медицинского страхования, и представляет соответствующие материалы в Правительство Российской Федерации;

- ежегодно в установленном порядке представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов об утверждении бюджета Федерального фонда на соответствующий год и о его исполнении.

Финансовые средства Федерального фонда образуются за счет:

- части страховых взносов хозяйствующих субъектов и иных организаций на обязательное медицинское страхование в размерах, устанавливаемых федеральным законом;

- ассигнований из федерального бюджета на выполнение федеральных целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования;

- добровольных взносов юридических и физических лиц;

- доходов от использования временно свободных финансовых средств;

- нормированного страхового запаса Федерального фонда;

- поступлений из иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Временно свободные финансовые средства Федерального фонда в целях защиты их от инфляции размещаются в банковских депозитах и могут использоваться для приобретения ценных высоколиквидных государственных бумаг.

Доходы от использования временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса Федерального фонда могут быть направлены на финансирование только тех мероприятий, которые осуществляются в соответствии с задачами Федерального фонда, предусмотренными в его уставе.

Задачами территориальных фондов обязательного медицинского страхования является:

- обеспечение реализации Закона Российской Федерации « О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»;

- обеспечение предусмотренных законодательством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ прав граждан в системе ОМС;

- обеспечение всеобщности обязательного медицинского страхования граждан;

- достижение социальной справедливости и равенства всех граждан в системе ОМС;

- обеспечение финансовой устойчивости системы ОМС.

Для выполнения этих задач ТФОМС наделен рядом функций, наиболее значимыми из которых являются:

- аккумулирование финансовых средств на ОМС;

- осуществление финансирования ОМС, проводимого страховыми медицинскими организациями, заключившими договоры ОМС;

- осуществление финансово- кредитной деятельности по обеспечению системы ОМС;

- разработка территориальных правил ОМС;

- выравнивание финансовых ресурсов городов, направляемых на проведение ОМС;

- согласование совместно с органами государственного управления, профессиональным медицинским ассоциациям тарификации стоимости медицинской помощи и территориальной программы ОМС;

- контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе ОМС;

Как мы видим, территориальным фондам ОМС предписана совершенно особая роль по разработке территориальных программ, правил ОМС, а также формирования тарифной политики в конкретном субъекте Российской Федерации. ТФОМС, как самостоятельные государственные некоммерческие финансово-кредитные учреждения, подотчетны органам представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Реализация государственной политики в области ОМС осуществляется благодаря координации действий Федерального и территориального фондов ОМС. В отношении ТФОМС Федеральный фонд осуществляет следующие полномочия.

- издает внутриведомственные нормативные документы, обязательные для выполнения территориальными фондами;

- осуществляет контроль за деятельностью ТФОМС;

- осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности ТФОМС.

Система ОМС представляет собой весьма сложную многосубъектную систему, в которой фонды ОМС являются участниками и гарантами большинства отношений по обязательному медицинскому страхованию. В качестве субъектов медицинского страхования, согласно закону о медицинском страховании, выступают также – гражданин, страхователь, страховая медицинская организация, медицинское учреждение.

Граждане РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ являются, безусловно, основным субъектом обязательного медицинского страхования, которое осуществляется как форма защиты интересов и прав граждан в области охраны здоровья.

Страхователи в системе ОМС различаются в зависимости от статуса застрахованных граждан – работающих и неработающих.

Страхователем неработающих граждан выступают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администрации местных образований. Страхователем работающих граждан выступают предприятия, учреждения, организации всех форм собственности, лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, и другие лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой.

Страхователь является стороной договора обязательного медицинского страхования со страховой медицинской организацией, заключаемого в пользу застрахованных граждан. Страхователю предоставляется право свободного выбора в отношении медицинской организации, участвующей в системе ОМС. При этом страхователь по закону обязан заключить договор ОМС в пользу работника сразу после заключения трудового договора. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администрации местных образований обязаны заключать договоры ОМС в отношении неработающих граждан, постоянно проживающих на подведомственной им территории.

Страховые медицинские организации, как субъекты системы ОМС, имеют основной целью осуществление ОМС путем оплаты медицинской помощи в рамках территориальных программ ОМС.

Страховыми медицинскими организациями могут быть юридические лица любой формы собственности, обладающие необходимым уставным фондом и организующие свою деятельность в соответствии с Положением о страховых медицинских организациях. Свою деятельность эти организации осуществляют на некоммерческой основе; они вправе осуществлять одновременно обязательное и добровольное медицинское страхование, но не могут осуществлять другие виды страховой деятельности. Эти организации не входят в систему здравоохранения; органы здравоохранения и фонды ОМС не могут быть их учредителями.

Страховая медицинская организация выступает стороной во всех видах договоров по обязательному медицинскому страхованию:

- договор на предоставление лечебно-профилактической помощи по ОМС, заключаемый с медицинскими учреждениями;

- договор ОМС работающего и неработающего населения, заключаемый со страхователем;

- договор о финансировании ОМС, заключаемый с ТФОМС.

Страховая медицинская организация несет правовую и материальную ответственность перед застрахованной стороной или страхователем за невыполнение условий договора. За необоснованный отказ в заключение договора такая организация может быть лишена лицензии по суду.

Средства ОМС поступают в страховые медицинские организации из ТФОМС в соответствии с дифференцированными подушевыми нормативами и используются ими на:

- оплату медицинской помощи медицинским учреждениям;

- формирование резервов;

- оплату расходов по ведению дела по ОМС.

Медицинские учреждения в системе ОМС – это имеющие лицензию лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские и медицинские институты другие учреждения, оказывающие медицинскую помощь, а также лица, осуществляющие медицинскую деятельность индивидуально или коллективно. Медицинские учреждения также являются стороной договора по ОМС, предоставляя медицинскую помощь застрахованным за оплату по согласованным тарифам. Медицинские учреждения, участвующие в системе ОМС, имеют право оказывать медицинскую помощь и вне программ ОМС.

В настоящее время не существует полнокровного взаимодействия всех предусмотренных законом о медицинском страховании участников системы ОМС.

Таким образом, в настоящее время в России существуют и осуществляют свою деятельность в области социального обеспечения, следующие Внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Фонд обязательного медицинского страхования.

1.2. Роль внебюджетных фондов в РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Важным элементом экономической системы является финан­совая система, которая создается в процессе аккумулирования зна­чительной части национального дохода в государственном бюджете и его использования для потребностей расширенного вос­производства, для выполнения государством разнообразных фун­кций (социальных, хозяйственных, воинских и др.). Основное сред­ство аккумулирования средств в государственном бюджете - на­логи.

Важным звеном государственных финансов являются внебюджетные фонды государства - форма использования финансовых ресурсов, привлекаемых государством для финансирования не включаемых в бюджет некоторых общественных потребностей и комплексно расходуемых на основе оперативной самостоятельности строго в соответствии с целевыми назначениями фондов. Государственные внебюджетные фонды создаются на базе соответствующих актов высших органов власти, в которых регламентируется их деятельность, указываются источники формирования, определяются порядок и направленность использования денежных средств. Решение об образовании внебюджетных фондов принимает Федеральное собрание РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, а также государственные представительные органы субъектов Федерации и местного самоуправления. Внебюджетные фонды находятся в собственности государства, но являются автономными. Они имеют, как правило, строго целевое назначение и решают две важные задачи: обеспечение дополнительными средствами приоритетных сфер экономики и расширение социальных услуг населения.

Внебюджетные фонды создаются двумя путями. Один путь - это выделение из бюджета определенных расходов, имеющих особо важное значение, другой - формирование внебюджетного фонда с собственными источниками доходов для определенных целей. Так, во многих странах был создан фонд социального страхования, предназначенный для социальной поддержки определенных групп населения. Другие фонды появляются в связи с возникновением новых ранее неизвестных расходов, которые заслуживают особого внимания со стороны общества. В этом случае по предложению правительства законодательный орган принимает специальное решение об образовании данного внебюджетного фонда. Так возникли в ряде государств экономические внебюджетные фонды.

Специальные внебюджетные фонды предназначены для целевого использования. Обычно в названии фонда указана цель расходования средств.

Материальным источником внебюджетных фондовявляется национальный доход. Преобладающая часть фондов создается в процессе перераспределения национального дохода. Основные методы мобилизации национального дохода в процессе его перераспределения при формировании фондов - специальные налоги и сборы, средства из бюджета и займы.

Специальные налоги и сборыустанавливаются законодательной властью. Значительное количество фондов формируется за счет средств центрального и региональных / местных бюджетов. Средства бюджетов поступают в форме безвозмездных субсидий или определенных отчислений от налоговых доходов. Доходами внебюджетных фондов могут выступать и заемные средства. Имеющиеся у внебюджетных фондов положительное сальдо может быть использовано для приобретения ценных бумаг и получения прибыли в форме дивидендов или процентов.

Внебюджетные социальные фонды тесно увя­заны с бюджетом и между собой. Разнообразие внебюджетных фондов обусловливает сложные многоступенчатые связи между этими фондами и другими звеньями финансовой системы. Различают односторонние, двусторонние и многосторонние финансовые связи.

При односторонних связях денежные средства идут в одном направлении: от финансовых звеньев к внебюджетному фонду. Такая связь появляется при формировании фондов или использования ими средств. (Например, валютные фонды многих стран образуются за счет средств центрального бюджета в форме безвозвратных субсидий. Дорожный фонд США, создаваемый за счет специальных налогов при наличии излишков, предоставляет займы федеральному бюджету.).

При двусторонних связях денежный поток движется между внебюджетными фондами и другими звеньями финансовой системы в двух направлениях. Так фонды социального страхования образуются не только за счет страховых взносов, но и средств центрального бюджета. Одновременно при наличии активного сальдо они приобретают государственные ценные бумаги и становятся кредитором бюджета.

При многосторонних **с**вязях один внебюджетный фонд одновременно приходит в соприкосновение с разными финансовыми звеньями и другими внебюджетными фондами, т.е. деньги движутся в разных направлениях между ними.

Федеральные внебюджетные фонды формируются за счет следу­ющих источников.

• специальные целевые налоги и сборы, установленные для со­ответствующего фонда;

• отчисления от прибыли предприятий, учреждений и органи­заций;

• средства бюджета;

• прибыль от коммерческой деятельности, осуществляемой фон­дом как юридическим лицом;

• займы, полученные фондом у Центрального банка РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ или у коммерческих банков.

Внебюджетные фонды, являясь составной частью финансовой системы РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, обладают рядом особенностей:

1. запланированы органами власти и управления и имеют строгую целевую направленность;
2. денежные средства фондов используются для финансирования государственных расходов, не включенных в бюджет;
3. формируются в основном за счет обязательных отчислений юридических и физических лиц;
4. страховые взносы в фонды и взаимоотношения, возникающие при их уплате, имеют налоговую природу, тарифы взносов устанавливаются государством и являются обязательными;
5. на отношения, связанные с исчислением, уплатой и взысканием взносов в фонды, распространено большинство норм и положений Закона РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «Об основах налоговой системы РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»;
6. денежные ресурсы фонда находятся в государственной собственности, они не входят в состав бюджетов, а также других фондов и не подлежат изъятию на какие-либо цели, прямо не предусмотренные законом;
7. расходование средств из фондов осуществляется по распоряжению Правительства или специально уполномоченного на то органа (Правление фонда).

Внебюджетные фонды *-* форма перераспределения и использования финансовых ресурсов, привлекаемых государством для финансирования не включаемых в бюджет некоторых общественных потребностей и комплексно расходуемых на основе оперативной самостоятельности строго в соответствии с целевыми назначениями фондов.

Пен­сионный фонд, фонды обязательного медицинского страхования и занятости населения, с одной стороны, являются финансовыми сегментами, вы­деленными из бюджета для самостоятельного, более эффективного функционирования, с другой — приняли форму страховых фондов. Фонд социального страхования изначально был — и по форме, и по сути — страховым фондом под патронажем профсоюзов.

Область перераспределения бюджетных средств гораздо шире, чем внебюджетных фондов, рамки перераспределения которых ог­раничены целевым назначением фонда, а в отраслевых фондах — еще и отраслевой принадлежностью. Такая ограниченность в перераспределительной функции этого сегмента государственных финан­сов в отдельных случаях имеет ряд преимуществ перед бюджетной формой перераспределения финансовых ресурсов. При выделении во внебюджетный фонд части финансовых средств легче просматрива­ется соразмерность централизуемых источников и потребностей, опе­ративнее решаются вопросы управления данной частью финансовых ресурсов, устраняется неизбежность дефицита по этим фондам, что невозможно достигнуть в бюджетах в условиях экономического кри­зиса.

За исключением Фонда занятости, все внебюджетные социальные фонды в законодательном порядке наделены самостоятельностью. Но условий для экономической самостоятельности они лишены. Поэ­тому государственные социальные внебюджетные фонды лишь по форме, а не по содержанию являются фондами взаимного страхо­вания населения. И дело вовсе не в том, что плательщиками стра­ховых взносов в подавляющей части являются работодатели, а не работники. Экономическая природа средств, зачисляемых в указан­ные внебюджетные фонды, есть не что иное, как часть стоимости воспроизводства рабочей силы. Порядок же уплаты взносов является формой проявления этой сущности. Ничто не мешает органам власти государства установить минимальный уровень оплаты труда (кото­рый является нижним уровнем для любого работодателя), включаю­щий как прожиточный минимум, так и долю платежей во внебюд­жетные фонды, переложив обязанность вносить страховые платежи с работодателей на работников. Однако действующий порядок более прост и привычен для менталитета нашего государства и населения. В других странах страховые взносы распределены более равномерно между работниками и работодателями, а в отдельных государствах подавляющую часть взносов уплачивают работники.

Страховая природа средств вне­бюджетных социальных фондов является решающей причиной выделения их из бюджета и принципиальным отличием от целевых бюджетных фон­дов.

В настоящее время отношения в системе обязательного социального страхования регулируются Федеральным законом № 165-ФЗ с учетом изменений и дополнений, внесенных Федеральным законом от 05.03.2004 № 10-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» в связи с введением единого социального налога».

При введении единого социального налога были также приняты важнейшие решения в отношении социального страхования как экономической системы – в частности были снижены тарифы на обязательное социальное страхование, введена регрессивная шкала по взиманию взносов с заработной платы. Декларируемые при этом цели в целом совпали с целями либерализации экономики и облегчения налоговой нагрузки на работодателя и на социальные группы, имеющие более высокий доход:

- упрощение для работодателя перечисления взносов;

- повышение собираемости налогов;

- снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда;

- стимулирование работодателя не уходить от уплаты налогов.

Понижение ставки единого социального налога имеет и негативную сторону. В условиях переходного периода, это усугубляет несбалансированность финансовой системы. Отчисления в фонды существенно сократятся, а это в первую очередь скажется на социальной защищенности граждан. Уменьшится финансирование бесплатных медицинских услуг. Снижение поступлений в ФСС в связи с введением регрессивной шкалы по взиманию страховых взносов с заработной платы, резко ограничило возможности фонда по выполнению возложенных на него функций. Под угрозой ликвидации оказалась традиционная функция социального страхования в нашей стране по финансированию отдыха застрахованных и их детей.

Изменения в налоговом законодательстве существенно ухудшили текущее финансовое положение распределительной составляющей пенсионной системы и неблагоприятно отразятся на состоянии бюджета Пенсионного фонда России. Важнейшими ориентирами при построении национальных систем пенсионного обеспечения, по мнению специалистов Международной организации труда, являются: экономическая и финансовая доступность, индивидуальная справедливость и социальная эффективность. Анализ свидетельствует о том, что ни одному из вышеуказанных принципиальных подходов пенсионная система России в настоящее время не соответствует. Так, финансовое бремя несут только работодатели, для многих категорий которых платежи являются чрезмерными. Особенно это проявляется по отношению к законопослушным плательщикам взносов по единому социальному налогу, выплачивающим приличную заработную плату. И, напротив, до 40-50% либо пользуются льготами (малый бизнес, сельхозпроизводство), либо выплачивают большую часть зарплаты (до 60-80%) «в конвертах». Это позволяет им «экономить» на пенсионном страховании, но при этом их работники не смогут заработать приемлемую по размерам пенсию, поскольку вовсе освобождены от финансового участия в формировании своих пенсионных прав.

Таким образом, анализ текущего финансового состояния исполнения бюджета Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и прогноз на долгосрочную перспективу показывает резкое углубление негативных тенденций в развитии пенсионной системы, обусловленных, прежде всего угрозой потери финансовой устойчивости и самостоятельности в связи с несовершенством ее финансового механизма.

Требуется сформировать пенсионную систему, которая бы гарантировала для наемных работников со средними и высокими заработками размер пенсий после 35-40 лет страхового стажа не менее 50-60% от их заработной платы. Без решения этой задачи экономическое и социальное развитие страны обречено на неудачу.

Изменения в законодательстве, регулирующем обязательное социальное страхование, в частности, порядок его финансирования, говорят скорее о стихийном, чем последовательном развитии этой социально значимой сферы жизни общества.

Государство обязано нести субсидиарную ответственность перед фондами. Снижая налоги, осуществлять финансирование социального обеспечения за счет средств бюджета.

Дальнейшее реформирование сферы пенсионного обеспечения, определенное стратегией социально-экономического развития России на период до 2010 года, осуществляется преобразованием системы предоставления досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда путем перехода к накопительным механизмам финансирования досрочных пенсий за счет дополнительных страховых взносов, обеспечивающих необходимый размер пенсии на период с момента достижения льготного пенсионного возраста и до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Государство должно принимать все необходимые меры к тому, чтобы уменьшить негативные для здоровья работников последствия труда в условиях особой вредности, в том числе путем предоставления им дополнительных гарантий и компенсаций, к которым относится, в частности, и возможность уйти на пенсию по старости в более раннем возрасте и при меньшей продолжительности общего трудового стажа.

В настоящее время пенсионеров содержат работающие граждане: за счет их налогов выплачиваются пенсии. Раньше работающих было в несколько раз больше пенсионеров, поэтому налоги были посильными, а размер пенсии достойным. Сейчас ситуация изменилась: общее число трудящихся значительно сократилось. Это связано с демографическим кризисом.

**Вывод**

Инициативы главы государства, направленные на преодоление демографического кризиса, безусловно, большой шаг вперед по сравнению с сегодняшними мизерными размерами финансирования в поддержку рождаемости. В мае 2006 года Президент В.В.Путин в своем ежегодном обращении к Федеральному Собранию предложил решить сложнейшую демографическую проблему. Ведь ни для кого не секрет, что рождаемость в России очень низкая. Соответственно трудоспособное население уменьшается. Поэтому вопрос о преодолении демографического кризиса стоит очень остро. Президент предложил программу стимулирования рождаемости. Что должно включать в себя целый комплекс мер административной, финансовой и социальной поддержки молодым семьям. Было предложено координальным образом увеличить размер социальных выплат, связанных с материнством и детством. Сюда включены и пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет, компенсация затрат на детское дошкольное воспитание, увеличение стоимости родовых сертификатов. Было предложено в два раза увеличить выплаты на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье. Установить единовременное пособие при всех формах устройства детей, лишенный родительского попечения, в семью. Тем самым стимулировать к усыновлению детей, укреплять институт семьи. Очень действенной мерой поддержки материнства и детства явилось предложение создания базового «материнского капитала». Который реально повысит социальный статус женщины решившей родить второго ребенка. В свою очередь женщина может использовать его либо для решения жилищного вопроса, вложив его в приобретение жилья с использованием ипотеки или других схем кредитования по достижении ребенком трехлетнего возраста, либо направить эти средства на образование детей, либо положить эти деньги в накопительную часть своей пенсии. По мнению экспертов, размер таких государственных обязательств в денежном выражении не может быть меньше 250 000 рублей. И эта сумма будет ежегодно индексироваться по инфляции. Размер материнского (семейного) капитала, предусмотренного Федеральным законом от 29 декабря 2006 года N 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» в 2008 году составляет 267 500 рублей.

**Глава 2. Финансово-правовой режим государственных внебюджетных фондов**

2.1. Финансово-правовой режим Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) был образован в соответствии с Законом РСФСР от 20 ноября 1990 г. "О государственных пенсиях в РСФСР", введенным в действие с 1 марта 1991 г. и положившим начало проведению в стране пенсионной реформы. Статья 8 названного Закона предусматривала, что выплата пенсий осуществляется за счет Пенсионного фонда РСФСР, создаваемого в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации. Действующее до настоящего времени Положение "О Пенсионном фонде Российской Федерации (России)" было утверждено постановлением Верховного Совета РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 27 декабря 1991 г. No 2122-I.

Анализ социально-экономических причин, обусловивших на рубеже 90-х годов XX в. объективную необходимость принятия нового пенсионного законодательства и формирования его самостоятельной кредитно-финансовой основы, был проведен многими авторами, поэтому ограничимся лишь их краткой констатацией. М.Н. Захаров и Э.Г. Тучкова выделяют, в частности, следующие причины создания ПФР[24, с. 11]

1) выявление объективной потребности пересмотреть укоренившуюся в обществе идеологию самой природы обязательного пенсионного страхования трудящихся; возродить и, главное, реализовать на практике истинную его сущность;

2) необходимость существенно повысить доходы основной массы населения - пенсионеров, живущих, как правило, на строго фиксированную выплату - пенсию;

3) желание не допустить утечки пенсионных страховых средств и использования их на иные цели, отличные от пенсионного обеспечения застрахованных и их семей.

Таковы были объективные причины создания Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в конце 1990 г.

В настоящее время деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации регулируется преимущественно Положением о Пенсионном фонде РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, утвержденном постановлением Верховного Совета РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 27 декабря 1991 г., которое ныне действует в редакции Указа Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 24 декабря 1993 г. No 2288 и Федерального закона от 5 мая 1997 г. No 77-ФЗ.

Согласно п. 1 Положения о ПФР, Пенсионный фонд - это самостоятельное финансово-кредитное учреждение, осуществляющее свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Пункт 2 Положения устанавливает, что денежные средства Пенсионного фонда "находятся в государственной собственности", "не входят в состав бюджетов других фондов и изъятию не подлежат". При этом в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. No 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам Пенсионного фонда Российской Федерации перед застрахованными лицами.

В Положении о ПФР приводится исчерпывающий перечень вопросов, входящих в компетенцию Фонда, которую многие авторы трактуют как задачи ПФР. В частности, в соответствии с п. 3 Положения Фонд призван обеспечивать целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов, направляемых на выплату государственных пенсий, включая граждан, выезжающих за пределы Российской Федерации. (Подобная выплата должна предусматриваться законодательством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, межгосударственными и международными договорами.)

В обязанности Пенсионного фонда входит также организация работы по удовлетворению исков, предъявляемых работодателям и гражданам, виновным в причинении вреда здоровью работников и других граждан, выплата сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца.

ПФР должен обеспечивать капитализацию средств Фонда, а также - привлечение в него добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц.

На Пенсионный фонд возложен контроль (с участием налоговых органов) за своевременным и полным поступлением страховых взносов, а также контроль за правильным и рациональным расходованием средств на выплату государственных пенсий, в том числе - за правильностью их назначения, перерасчета, выплаты и доставки. С этой целью ПФР совместно с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации проводит ведомственные и вневедомственные проверки: правильности применения пенсионного законодательства при назначении и выплате пенсий; целевого использования и своевременности расходования средств, предназначенных для выплаты пенсий; правильности организации бухгалтерского учета, отчетности по выплате пенсий, соблюдения финансовой дисциплины[22, с. 67].

Важным направлением деятельности ПФР является организация и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц, который был введен на территории отдельных административно-территориальных единиц субъектов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 1996 г. No 27-ФЗ "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования", а также организация и ведение государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Сотрудниками Фонда проводится также работа по изучению и обобщению практики применения нормативных актов, регулирующих уплату страховых взносов в Пенсионный фонд, и внесению предложений в законодательные органы по ее совершенствованию. В компетенцию Фонда входит проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования.

Положение о ПФР предусматривает, что Фонд может принимать участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан, проводить разъяснительную работу среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к компетенции ПФР.

Наконец, на Пенсионный фонд возложена обязанность осуществления межгосударственного и международного сотрудничества РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, участие в разработке и реализации межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий.

На основании п. 1 Положения о ПФР Пенсионный фонд имеет право выполнять отдельные банковские операции в порядке, установленном действующим законодательством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ о банках и банковской деятельности.

Как юридическое лицо, ПФР имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и своим наименованием.

Руководство Пенсионным фондом России осуществляется Правлением фонда и его постоянно действующим исполнительным органом - исполнительной дирекцией (п. 7 Положения о ПФР). В состав Правления по должности входят председатель, первый заместитель, заместители председателя правления и исполнительный директор ПФР, а также управляющие двенадцати отделений фонда.

В состав Правления могут также входить представители общественных, религиозных и государственных организаций, объединений, учреждений и предприятий, деятельность которых связана с защитой интересов пенсионеров, инвалидов и детей. В работе Правления Пенсионного фонда могут принимать участие с правом совещательного голоса управляющие отделениями Фонда по республикам в составе Российской Федерации, руководители министерств и ведомств РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, Банка России.

Правление ПФР возглавляет председатель, который назначается и освобождается от должности Правительством Российской Федерации.

На Правление Фонда возлагается: ответственность за выполнение функций, относящихся к компетенции Пенсионного фонда, определение перспективных и текущих задач Фонда; утверждение бюджета, сметы расходов Фонда и его органов, отчеты об их исполнении, а также утверждение его структуры и штатов. Кроме того, Правление Пенсионного фонда назначает и освобождает от должности исполнительного директора и его заместителей, председателя ревизионной комиссии Фонда и руководителей его отделений; издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности фонда, а также решает другие вопросы.

Для осуществления контроля за деятельностью исполнительной дирекции Пенсионного фонда и его региональных органов образуется ревизионная комиссия Фонда.

Постановлением правления ПФР от 9 октября 2000 г. в семи федеральных округах России созданы управления ПФР. Методологическое руководство деятельностью отделов управлений ПФР в федеральных округах осуществляется структурными подразделениями исполнительной дирекции ПФР по вопросам, относящимся к их компетенции.

Управление является структурным подразделением исполнительной дирекции ПФР. К основным задачам управления относятся: координация деятельности отделений ПФР в федеральном округе в пределах, установленных Правлением ПФР, и контроль над ней; взаимодействие с полномочным представителем Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ; координация программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

Для решения указанных задач управление осуществляет следующие функции: анализирует и прогнозирует экономическую и социальную ситуацию в федеральном округе; участвует в подготовке бюджетов отделений ПФР в федеральном округе; участвует в подготовке отчетов об исполнении бюджетов отделений ПФР в федеральном округе; изучает и обобщает практику применения нормативных правовых актов субъектов федерации по вопросам пенсионного обеспечения; взаимодействует с органами федерального казначейства, МНС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам прохождения средств и обобщает сведения о доходной части бюджета ПФР; вносит полномочному представителю Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в федеральном округе предложения о необходимости проведения проверок по исполнению актов федерального законодательства в федеральном округе, а также об опротестовании нормативных правовых актов субъектов федерации, противоречащих актам федерального законодательства; обобщает практику судебных решений, принимаемых в субъектах федерации, и при обнаружении нарушений действующего законодательства готовит предложения по их опротестованию; участвует в решении вопроса об укомплектовании отделений ПФР в округе кадрами; соблюдает требования по защите информации; решает другие вопросы, отнесенные правлением ПФР к его компетенции.

В состав управления входят: отдел координации и контроля за деятельностью отделений ПФР в федеральном округе, информационно-аналитический отдел, отдел региональных социальных программ, отдел правового регулирования, аппарат при руководстве (делопроизводитель и бухгалтер).

В качестве примера можно перечислить функции лишь одного отдела - информационно-аналитического, который: осуществляет сбор и анализ информации об экономических показателях деятельности отделений ПФР в федеральном округе для руководства ПФР и полномочного представителя Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ; участвует в подготовке актуарных расчетов для определения основных показателей бюджетов отделений ПФР; проводит мониторинг рынка труда в субъектах Федерации, входящих в федеральный округ; контролирует правильность прохождения средств на пенсионное обеспечение в федеральном округе.

Возглавляет управление начальник, который назначается и освобождается от должности председателем правления ПФР.

Стоит отметить, что на протяжении 90-х годов ПФР как самостоятельное финансово-кредитное учреждение, созданное в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения, только финансировал выплату государственных пенсий, в то время как назначение пенсий и их выплату производили органы социальной защиты населения, относящиеся к органам исполнительной власти либо к органам местного самоуправления. Однако, в соответствии с Указом Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 27 сентября 2000 г. No 1709 "О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации" (далее - Указ от 27 сентября 2000 г.) государственная система пенсионного обеспечения была кардинальным образом реорганизована. За Пенсионным фондом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и его территориальными органами были закреплены полномочия по выплате трудовых пенсий. Органам исполнительной власти субъектов Федерации было рекомендовано в течение 2001 г. заключить с ПФР соглашения о передаче материально-технической базы, обеспечивающей реализацию указанных полномочий, а также о переводе лиц, занимающихся вопросами назначения и выплаты государственных пенсий, на работу в территориальные органы ПФР.

Указ от 27 сентября 2000 г. вызвал неоднозначную реакцию среди специалистов, поскольку юридически возложил выполнение государственных функций на органы, которые не входят в систему органов исполнительной власти. Тем не менее, передачу ПФР полномочий по назначению и выплате пенсий на тот момент, на наш взгляд, следует признать целесообразной, т.к. соединение всех функций по сбору и распределению целевых финансовых средств в одних руках в наибольшей степени отвечало интересам эффективного управления государственными средствами, предназначенными для пенсионного обеспечения.

Тем не менее, в законодательстве, определяющем правовое положение ПФР, выявились противоречия, поскольку по одним актам фонд лишь финансировал выплату государственных пенсий, а по другим - на правах страховщика осуществлял назначение и выплату государственных пенсий в рамках обязательного (государственного) пенсионного страхования.

Таким образом, к настоящему времени Положение о ПФР - далеко не единственный нормативный акт, определяющий правовое положение Фонда. Правовую основу деятельности ПФР на данном этапе образуют также:

- Конституция Российской Федерации;

- Бюджетный кодекс РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (в части регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов, составления, утверждения и исполнения их бюджетов);

- законодательство Российской Федерации о налогах и сборах (Налоговый кодекс РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и др.);

- Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. No 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации";

- Федеральный закон от 16 июля 1999 г. 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования";

- Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. No 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации";

- Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. No 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации";

- Федеральный закон от 24 июля 2002 г. No 111-ФЗ "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации";

- Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. No 27-ФЗ "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования";

- другие федеральные законы, Указы Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и принимаемые в соответствии с ними иные подзаконные нормативные акты Российской Федерации; постановления и распоряжения Правительства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, инструкции и письма Министерства финансов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, иных органов исполнительной власти.

Соответственно можно констатировать, что общий объем нормативно-правовых актов, регулирующих в большей или меньшей степени деятельность Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, чрезвычайно велик. Только за последние 2 года в России было принято около 10 законодательных актов, напрямую касающихся деятельности Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, и еще большее количество нормативных актов Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, Правительства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, Министерства финансов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Для того чтобы уточнить правовое положение ПФР в рамках системы обязательного государственного пенсионного обеспечения, необходимо сопоставить отдельные нормы законодательных актов, регулирующих деятельность Пенсионного фонда России.

Поскольку пенсионное страхование представляет собой составную часть системы обязательного социального страхования основу правового регулирования его деятельности в настоящее время образует Федеральный закон от 16 июля 1999 г. No 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования". В статье 13 названного Закона определено, что этот вид страхования осуществляют страховщики, создаваемые Правительством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. Согласно ст. 6 того же закона, страховщиками являются некоммерческие организации, основанные в целях обеспечения прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев.

В соответствии со статьей 5 вышедшего несколько позднее Федерального закона от 15 декабря 2001 г. No 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", страховщиком, который осуществляет обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации, является Пенсионный фонд РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Там же сказано, что Пенсионный фонд Российской Федерации (государственное учреждение) и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим.

Соответственно можно сделать вывод, что Пенсионный фонд РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в соответствии с законодательством всегда являлся некоммерческой организацией. Данный факт следует особо подчеркнуть в связи с тем обстоятельством, что в настоящее время, в связи с обсуждением в Государственной Думе проекта закона "Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации", обсуждается проблема преобразования самостоятельного финансово-кредитного учреждения - Пенсионный фонд Российской Федерации (России) - в некоммерческую организацию.

Согласно ст. 49-50 ГК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, некоммерческие организации - это организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками. Они имеют целевую (специальную) правоспособность и используют свое имущество лишь для достижения уставных целей. Причем в число таких целей не может включаться получение прибыли.

Размеры и структура доходов некоммерческой организации, а также сведения о размерах и составе имущества некоммерческой организации, о ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации не могут быть предметом коммерческой тайны.

В случае совершения действий, противоречащих ее целям, некоммерческой организации может быть вынесено предупреждение в письменной форме органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, или же внесено представление прокурором об устранении нарушений. При наличии более двух предупреждений в письменной форме или представлений об устранении нарушений некоммерческая организация может быть ликвидирована по решению суда в порядке, предусмотренном ГК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и статьей 19 Федерального закона от 12 января 1996 г. No 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

В статье 7 закона "О некоммерческих организациях" (в редакции от 23 декабря 2003 г.) фонд определяется как "не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели".

В качестве учредителей фондов могут выступать как физические и юридические лица (коммерческие и некоммерческие организации), так и публично-правовые образования.

Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а последний не отвечает по обязательствам своих учредителей.

Фонд вправе заниматься предпринимательской деятельностью, соответствующей этим целям и необходимой для достижения общественно полезных целей, ради которых он создан. Для осуществления предпринимательской деятельности фонды вправе образовывать хозяйственные общества или участвовать в них. Фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

Надзор за деятельностью фонда, использованием средств фонда, соблюдением законодательства осуществляет попечительский совет фонда, который создается на общественных началах из числа его учредителей или иных авторитетных в общественном мнении лиц.

Анализ изложенных норм Гражданского кодекса РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и Закона "О некоммерческих организациях" позволяет сделать следующие выводы:

1) В соответствии с гражданским законодательством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ фонды создаются за счет добровольных взносов, тогда как ПФР существует главным образом за счет обязательных платежей.

2) Средства ПФР не являются его собственностью как юридического лица, а принадлежат Российской Федерации (ст.143 Бюджетного кодекса РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ).

3) Цель создания ПФР - государственное управление финансами пенсионного обеспечения в Российской Федерации.

4) Учредители (Российская Федерация) несет субсидиарную ответственность по обязательствам фонда.

5) Деятельность фонда никакими общественными организациями не контролируется.

Следовательно, остается лишь согласиться с теми авторами, которые считают, что изложенные в ГК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и законе о некоммерческих организациях правовые основы деятельности некоммерческой организации в форме фонда не относятся к Пенсионному фонду РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и не могут использоваться для регулирования его деятельности.

Другим видом некоммерческих организаций, особенностям правового положения которых специальная правосубъектность ПФР соответствует в большей степени, является учреждение (что и записано в ст. 5 Закона "Об основах обязательного социального страхования". Согласно ст. 9 Закона "О некоммерческих организациях" учреждением признается "некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником. Имущество учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

К числу учреждений относятся органы государственной и муниципальной власти, организации образования, просвещения и науки, здравоохранения, культуры, спорта и др. В зависимости от учредителей они могут быть как публичными, так и частными. Учреждения создаются по решению собственника или уполномоченного им органа и действуют на основании утвержденного им и зарегистрированного устава или положения. Собственник назначает руководителя учреждения в качестве его единоличного исполнительного органа, хотя в некоторых учреждениях могут быть и коллегиальные органы управления.

Учреждения обычно финансируются собственником по смете, в которой строго фиксируются направления расходования. Права учреждения на закрепленное за ним имущество определяются в соответствии с Гражданским кодексом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Это означает, что права учреждения на закрепленное за ним имущество собственника имеют ограниченный характер и устанавливаются законом (ст. 296 ГК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ), а отчуждение или иное распоряжение имуществом без согласия собственника невозможно (п. 1 ст. 298 ГК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ), в связи с чем участие учреждения в имущественном обороте ограничено.

Устав, положение или другие учредительные документы могут предусматривать осуществление учреждением в рамках специальной правоспособности отдельных видов деятельности, приносящей доходы. Последние, как и приобретенное за их счет имущество, поступают в самостоятельное распоряжение учреждения, но являются собственностью учредителя.

Учреждения отвечают перед кредиторами только своими денежными средствами, при отсутствии которых субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник имущества (п. 2 ст. 120 ГК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, п. 2 ст. 9 Закона "О некоммерческих организациях"). Соответственно учреждения не могут быть объявлены банкротами, допустимы лишь их реорганизация или преобразование в другую некоммерческую организацию.

Таким образом, общие нормы, определяющие гражданско-правовое положение учреждения как юридического лица, во многом могут быть соотнесены и с положением Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Но вместе с тем отдельные аспекты создания и функционирования ПФР не укладываются в рамки, очерченные законодателем для учреждений. Это касается, в частности, финансирования ПФР и той самостоятельной и весьма значительной роли, которую он играет в бюджетной системе РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Рассмотренные выше изменения правового статуса ПФР были закреплены Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. No 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", в соответствии со ст. 5 которого ПФР (государственное учреждение) и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, причем нижестоящие органы подотчетны вышестоящим.

Среди обязанностей ПФР в статье 17 Закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" упомянуты назначение и своевременная выплата трудовых пенсий. Таким образом, ПФР уже законодательно получил статус государственного учреждения, осуществляющего назначение и выплату трудовых пенсий.

Однако, передав в руки Фонда названные функции, государство в то же время сохранило за собой часть полномочий по управлению пенсионными накоплениями. В частности, в соответствии со ст. 12 Закона к полномочиям федеральных органов государственной власти по обязательному пенсионному страхованию в Российской Федерации относятся:

- установление порядка принятия бюджета Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и порядка его исполнения;

- утверждение бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и отчета о его исполнении;

- определение порядка и условий формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений;

- определение порядка хранения средств обязательного пенсионного страхования;

- управление системой обязательного пенсионного страхования;

- обеспечение финансовой устойчивости и сбалансированности системы обязательного пенсионного страхования, в том числе путем обеспечения поступления обязательных платежей в объеме, предусмотренном бюджетом Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ;

- определение порядка использования временно свободных средств обязательного пенсионного страхования;

- осуществление государственного надзора и контроля за реализацией прав застрахованных лиц на получение трудовой пенсии, в том числе ее накопительной составляющей.

Во исполнение норм названного Закона и в соответствии с постановлением Правительства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 2 апреля 2003 г. No 190 "Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по регулированию, контролю и надзору в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений" уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по регулированию, контролю и надзору в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений было назначено Министерство финансов Российской Федерации (точнее, входящая в его структуру Федеральная служба финансово-бюджетного контроля), а государственной управляющей компанией, осуществляющей доверительное управление средствами пенсионных накоплений, которые формируются в пользу застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора инвестиционного портфеля - согласно постановлению правительства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 22 января 2003 г. No 34 - Банк внешнеэкономической деятельности РФ (Внешэкономбанк).

В соответствии с постановлением Правительства от 2 апреля 2003 г. на Минфин РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ были возложены следующие функции:

- контроль за соблюдением государственной управляющей компанией и Пенсионным фондом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ законодательства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ;

- проведение конкурсов по отбору специализированного депозитария и управляющих компаний для заключения договоров;

- установление порядка расчета чистого финансового результата, который получен от временного размещения сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в Пенсионный фонд РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ;

- согласование предложений Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ по определению ожидаемой потребности в средствах для выплаты накопительной части трудовой пенсии, в том числе правопреемникам умерших застрахованных лиц, при подготовке проекта бюджета Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ на соответствующий период;

- обращение в суд с исками о защите прав и законных интересов собственника средств пенсионных накоплений, об устранении последствий нарушений законодательства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и о возмещении вреда, причиненного государственной управляющей компанией и Пенсионным фондом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в результате нарушений законодательства;

- принятие в пределах своей компетенции нормативных правовых актов по вопросам регулирования, контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений.

Таким образом, важнейшие функции по реальному управлению финансами страховой части пенсионных накоплений государство сохранило за правительственными структурами, причем совершило это с нарушением норм действующего законодательства. Дело в том, что в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 г. No 111-ФЗ "Об инвестировании средств для накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации" средства ПФР могут быть переданы только по договору доверительного управления, который может быть заключен лишь с компанией, соответствующей ряду требований того же Закона. В числе таких требований - наличие лицензии ФКЦБ на управление активами ПИФов, инвестфондов и НПФ, каковой у Внешэкономбанка не было. Следовательно, по Закону, этот банк не имел права принимать средства ПФР в доверительное управление.

Стоит заметить, однако, что во всех трех названных нормативных актах, включая Закон об обязательном пенсионном страховании, присутствует ссылка на Федеральный закон "Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации", на основании которого должна строиться деятельность Пенсионного фонда России и его территориальных органов в новых условиях. Названный закон пока еще не принят, но стоит отметить, что в своей нынешней редакции проект этого закона, внесенный на обсуждение в Государственную Думу Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, существенно меняет правовой режим деятельности Пенсионного фонда и объем возложенных на него задач.

Итак, если принять во внимание, что пенсионная система в целом должна выполнять следующие основные функции: 1) сбор средств в пенсионную систему от юридических и физических лиц; 2) аккумуляцию средств и управление финансовыми потоками и резервами пенсионной системы; 3) регистрацию и учет пенсионных прав граждан; 4) исчисление, назначение и выплату пенсий, - то Пенсионный фонд РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в настоящее время выполняет практически все из них, за исключением сбора той части налоговых поступлений (ЕСН), которые первоначально зачисляются в федеральный бюджет. Между тем, почти все названные функции, за исключением второй, могут выполняться только при наличии у реализующих их органов властных полномочий, связанных с принуждением, каковыми могут быть наделены лишь органы исполнительной власти. ПФР к этим органам не относится. Следовательно, ПФР в настоящее время исполняет функции, которые не соответствуют его правовому статусу.

Итак, рассмотренные основы правового регулирования деятельности Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ позволяют сделать следующие выводы:

1) Как субъект материальных и финансово-правовых отношений по предоставлению всех видов государственных пенсий ПФР в настоящее время выполняет функции по частичному сбору, аккумуляции, финансированию, назначению, перерасчету и выплате государственных трудовых и социальных пенсий, устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2) В финансовых правоотношениях Пенсионный фонд РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ участвует как самостоятельная форма образования и расходования денежных средств, учреждение, предназначенное для управления финансами государственного пенсионного обеспечения и обладающее собственным объектом и предметом правового регулирования.

3) В правоотношениях по пенсионному обеспечению граждан ПФР выступает как уполномоченное учреждение, не входящее в структуру органов исполнительной власти, но осуществляющее особые государственные функции. В этой роли ПФР опосредует публично-правовые финансовые обязательства государства и соответственно может быть признан юридическим лицом, предназначенным для осуществления строго определенных целей и обладающим особым правовым статусом

4) Являясь, по сути, своей некоммерческой организацией, действующей в форме учреждения, Пенсионный фонд в то же время в соответствии с возложенными на него задачами выполняет функции, не свойственные всем прочим организациям, действующим в форме некоммерческих учреждений, и в связи с этим нуждается в наличии специальных правовых источников, регулирующих его статус и полномочия в бюджетно-финансовой сфере.

5) Финансовая деятельность Пенсионного фонда РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в настоящее время регулируется огромным числом как законодательных, так и подзаконных нормативных актов, отчасти противоречащих друг другу.

Сказанное обусловливает необходимость принятия специализированного федерального закона, определяющего правовое положение ПФР и его место в финансовой системе государства, а также - разграничивающее его правомочия и обязательства в гражданских, административных, финансовых и др. правоотношениях.

2.2. Финансово-правовой режим Фонда социального страхования РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Фонд социального страхования РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ является вторым по объему аккумулируемых средств государственным внебюджетным фондом.

ФСС создан в целях обеспечения государственных гарантий в системе социального страхования и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием средств социального страхования Указом Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 07 августа 1992 г. № 822 и является самостоятельным государственным финансово-кредитным учреждением.

Управление Фондом социального страхования РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ осуществляется Правительством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ при участии общероссийских объединений профсоюзов. Председатель Фонда социального страхования и его заместители назначаются Правительством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Денежные сред­ства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении Фонда, а также имущество, закрепленное за подведомственными Фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федераль­ной собственностью. Они не входят в состав бюджетов соответству­ющих уровней, других фондов и изъятию не подлежат.

Положение о ФСС утверждено Постановлением Правительства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 12 февраля 1994г. № 101. Этот документ регламентирует организацию и функционирование фонда.

Основными задачами Фонда являются:

* обеспечение гарантированных государством пособий: по вре­менной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление ра­ботников и членов их семей;
* участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социаль­ного страхования;
* осуществление мер для обеспечения финансовой устойчивости Фонда, в том числе создание резерва;
* частичное содержание санаториев-профилакториев, санаторных и оздоровительных лагерей для детей и юношества, лечебное пита­ние, частичное финансирование мероприятий по внешкольному об­служиванию детей, оплата проезда к месту лечения и отдыха и об­ратно;
* разработка совместно с Министерством труда и социального развития РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;
* организация разъяснительной работы среди страхователей и на­селения по вопросам социального страхования.

Средства ФСС образуется за счет:

* страховых взносов работодателей; страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, а также осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию (примерно 92% от общей суммы доходов);
* доходов от инвестирования части временно свободных средств фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады в пределах средств, предусмотренных бюджетом на соответствующий период;
* добровольных взносов физических и юридических лиц;
* ассигнований из республиканского бюджета РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ на покрытие расходов, связанных с доставлением льгот и компенсаций лицам, постра­давшим вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий;
* прочих доходов (возмещаемые страхователем расходы, не принятые к зачету в счет страховых взносов, не принятые к зачету расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания; недоимки по обязательным платежам, суммы штрафов и иных сан­кций, предусмотренные законодательством; уплаченные в установ­ленном порядке суммы за путевки, приобретенные страхователемзасчет средств Фонда, возмещаемые Фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям и др.).

Средства фонда направляются на:

1. выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста 1.5 лет, а также социального пособия на погребение;
2. оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет;
3. санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, в т.ч. расходы на лечебное питание;
4. частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);
5. частичную оплату путевок в детские загородные оздоровитель­ные лагеря, находящиеся на территории РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, для детей работающих граждан;
6. частичное содержание детско-юношеских спортивных школ;
7. оплату проезда к месту лечения и обратно;
8. создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости фонда на всех уровнях;
9. обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления фонда;
10. проведение НИР по вопросам социального страхования и охраны труда;
11. осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами фонда.

Средства фонда используются только на целевое финансирование мероприятий, указанных выше. Не допускается зачисление средств социального страхования на личные счета застрахованных.

Средства, полученные от взимания пеней и наложения финансовых санкций (в размере 20 %) , являются базой развития ФСС.

Бюджет ФСС принимается Государственной Думой при одобрении Совета Федерации. На 2008 год бюджет Фонда социального страхования РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ согласно Федерального закона от 30.04.2007 г. № 83-ФЗ утвержден по доходам в сумме 48 358,91 млн. рублей, по расходам в сумме 47 071,91 млн. рублей с превышением доходов над расходами в сумме 1 287,00 млн. рублей.

Доходы бюджета Фонда на 2008 год формируются за счет следующих источников: (млн. рублей)

Остаток средств на начало года 1 688,00

Страховые взносы 43 913,00

Прочие поступления 1 560,00

Средства федерального бюджета, всего 696,96 в том числе:

Выплата пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление, финансируемые за счет средств федерального бюджета сверх установленных норм 197,00

Возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнениемими трудовых обязанностей на ликвидируемых шахтахи разрезах угольной и сланцевой промышленности 499,96

Возврат средств, заимствованных Пенсионным фондом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в соответствии с Федеральным законом "О мерах по обеспечению своевременной выплаты пенсий в IV квартале 2007 года" 500,95

Средства бюджета Фонда в 2008 году направляются на следующие цели: (млн. рублей)

Выплата пособий, всего 35 863,50 в том числе:

По временной нетрудоспособности 28 643,30

По беременности и родам 3 190,60

По уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет 2 113,00

При рождении ребенка 1 570,40

На возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и социального пособия на погребение 209,40

Прочие пособия 136,80

Санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей 5 182,00

Капитальные вложения на развитие санаторно-курортных учреждений, находящихся в оперативном управлении Фонда 463,00

Оздоровление детей 2 642,95

Выплата пособий, санаторно-курортное лечение и оздоровление, финансируемые за счет средств федерального бюджета сверх установленных норм 197,00

Возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей на ликвидируемых шахтах и разрезах угольной и сланцевой промышленности, за счет средств федерального бюджета 499,96

Осуществление социального страхования 1 500,00 из них:

Содержание аппарата исполнительных органов Фонда 1 306,60

Капитальные вложения 30,00

Финансирование расходов, связанных с предварительной регистрацией страхователей, учетом лиц, которым должно быть предоставлено право на получение обеспечения по страхованию, а также с организационной работой по подготовке осуществления обязательного социальногострахования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с Федеральным законом "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производствеи профессиональных заболеваний" 600,00

Финансирование научно - исследовательских работ по охране труда 8,50

Прочие расходы 115,00

Сумму превышения доходов над расходами по бюджету Фонда на 2008 год в размере 1 287,00 млн. рублей установлено направить на формирование норматива оборотных денежных средств на 1 января 2009 года.

В целом выплаты социальных пособий и компенсаций можно объединить в две группы: первая включает выплаты по временной нетрудоспособности работника и оплату санаторно-курортного об­служивания трудящихся и членов их семей в отпускной период, а также санаторно-курортного лечения и оздоровления граждан и их детей, пострадавших от радиационных катастроф; вторая охватывает различные виды социальной помощи семьям, имеющим детей.

Норматив отчислений юридических лиц в ФСС с 1 июля 1994 г. установлен в размере 5,4 % по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям.

Страховые взносы не начисляются на:

1. Выходное пособие при прекращении трудового договора (контракта), денежная компенсация за неиспользованный отпуск, а также сохраняемая в соответствии с законодательством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ средняя заработная плата на период трудоустройства работникам, высвобождаемым в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата или ликвидацией организации.
2. Государственные пособия гражданам, имеющим детей, пособия по временной нетрудоспособности, социальное пособие на погребение, пенсии, доплаты к пенсиям и иные социальные выплаты, производимые в соответствии с законодательством за счет средств ФСС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПФ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ГФЗН, а также бюджетов всех уровней.
3. Компенсации и льготы, предоставляемые в соответствии с законом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", исключая доплаты до размера прежнего заработка при переводе работников по медицинским показаниям на нижеоплачиваемую работу, оплату дополнительного отпуска.
4. Суммы, выплачиваемые в соответствии с законодательством в возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей.
5. Компенсация, выплачиваемая работнику (одному из родителей, родственнику или опекуну, фактически осуществляющему уход за ребенком), находящемуся в соответствии с законодательством в отпуске по уходу за ребенком.
6. Суммы, выплачиваемые в соответствии с законодательством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу работников вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
7. Материальная помощь, оказываемая работникам в связи с чрезвычайными обстоятельствами в целях возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан, на основании решений органов государственной власти и местного самоуправления, иностранных государств, а также правительственных и неправительственных межгосударственных организаций, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации.
8. Материальная помощь, оказываемая работникам в связи с постигшим их стихийным бедствием, пожаром, похищением имущества, увечьем, а также в связи со смертью работника или его близких родственников.
9. Единовременные выплаты работникам при увольнении в связи с выходом на государственную пенсию.
10. Суммы, выплачиваемые работникам в возмещение расходов, и иные компенсации (в том числе надбавки к компенсации взамен суточных), выплачиваемые им в пределах норм, установленных законодательством, а также документально подтвержденные фактические расходы (сверх норм) по найму жилого помещения в связи со служебными командировками, переводом, приемом или направлением на работу в другую местность; стоимость рациона бесплатного питания, выдаваемого работникам в случаях и размерах, установленных законодательством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ; суммы, выплачиваемые в возмещение дополнительных расходов, связанных с выполнением работниками трудовых обязанностей.
11. Стоимость выдаваемых работникам в соответствии с законодательством специальной одежды, специальной обуви, других средств индивидуальной защиты, мыла, смывающих и обезвреживающих средств, молока или других равноценных пищевых продуктов, а также лечебно - профилактического питания, предоставляемого бесплатно по установленным нормам, или в соответствующих случаях денежное возмещение затрат по их приобретению.
12. Стоимость форменной одежды и обмундирования, выдаваемых работникам в соответствии с законодательством бесплатно или с частичной оплатой и остающихся в личном постоянном пользовании.
13. Стоимость льгот по проезду, предоставляемых отдельным категориям работников законодательством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.
14. Стоимость бесплатно предоставляемых (частично оплачиваемых) отдельным категориям работников в соответствии с законодательством жилья, коммунальных услуг, топлива или соответствующее денежное возмещение.
15. Стоимость проезда работников к месту использования отпуска и обратно, оплачиваемого работодателем в соответствии с законодательством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.
16. Стоимость оплачиваемых работодателем путевок на санаторно-курортное лечение и отдых работников и членов их семей.
17. Стипендии, выплачиваемые учебными заведениями и работодателями учащимся (студентам, аспирантам) в период обучения с отрывом от производства.
18. Доходы по акциям и другие доходы, получаемые от участия работников в управлении собственностью организации (дивиденды, проценты, выплаты по долевым паям и т.д.).
19. Суммы страховых платежей (взносов), уплачиваемых работодателем по обязательному страхованию работников.
20. Суммы страховых платежей (взносов), уплачиваемых работодателем по договорам добровольного медицинского страхования работников, заключаемым на срок не менее одного года, договорам добровольного личного страхования, заключаемым исключительно на случай наступления смерти застрахованного или утраты застрахованным трудоспособности в связи с исполнением им трудовых обязанностей, если указанные договоры не предусматривают страховых выплат застрахованным без наступления страхового случая.
21. Суммы страховых платежей (взносов), не превышающие в год 24-кратного минимального размера оплаты труда, уплачиваемые работодателем по договорам негосударственного пенсионного обеспечения и договорам негосударственного пенсионного страхования, заключенным с негосударственными ПФ и страховыми организациями на срок не менее 5 лет и предусматривающим выплаты сумм в случаях установления застрахованному инвалидности и (или) достижения им пенсионного возраста, дающего право на установление государственной пенсии.
22. Вознаграждения, выплачиваемые гражданам по договорам гражданско-правового характера, а также по авторским договорам.
23. Средства избирательных фондов кандидатов, избираемых в федеральные органы государственной власти, представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и органы местного самоуправления, полученные и израсходованные на проведение избирательных кампаний, а также учтенные в установленном порядке; доходы, получаемые от избирательных комиссий членами избирательных комиссий, осуществляющими свою деятельность в указанных комиссиях не на постоянной основе; доходы, получаемые физическими лицами от избирательных комиссий, а также из избирательных фондов кандидатов и избирательных фондов избирательных объединений за выполнение указанными лицами работ, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний.

От уплаты взносов в ФСС освобождены:

1. Министерство обороны РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, Министерство внутренних дел РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, Федеральная служба контрразведки РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, Федеральная пограничная служба, Федеральное агентство связи и информации, Служба военной разведки, Главное управление охраны РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, Служба безопасности Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, другие воинские образования, Департамент налоговой полиции;
2. Общественные организации инвалидов, среди которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, находящиеся в собственности этих организаций, а также предприятия и организации, в части выплат в пользу работников, являющихся инвалидами I, II, III групп и получающих пенсии по инвалидности.
3. Индивидуальные предприниматели, частные детективы, нотариусы, адвокаты, являющиеся инвалидами I, II, III групп и получающие пенсии по инвалидности.

Страховые взносы в ФСС регулируются *постановлением Правительства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ* и уплачиваются ежемесячно одновременно с получением (перечислением) в банках или иных кредитных организациях средств на выплату заработной платы работникам за истекший месяц. Указанные средства перечисляются на единый текущий счет Фонда и его исполнительных органов. Суммы начисленных в ФСС страховых взносов включаются в себестоимость продукции (работ, услуг).

Законодательство РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ предусматривает применение к работодателями и другим плательщикам страховых взносов финансовых санкций в виде взыскания всей сокрытой или заниженной при начислении страховых взносов в ФСС суммы оплаты труда и штрафа в размере той же суммы, а при повторном нарушении - штрафа в двойном размере. По истечении установленных сроков уплаты страховых взносов в ФСС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ неуплаченная сумма считается недоимкой и взыскивается с плательщиков страховых взносов с начислением пени. К недоимке относится и сумма задолженности, выявленная при проверке плательщика страховых взносов, в том числе при сдаче расчетных ведомостей.

Пени начисляются на сумму недоимки за каждый день просрочки в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, действующей на начало финансового года, т.е. начиная с 6 апреля и до конца 2008 года сумма недоимки взыскивается с начислением пени в размере 0,2% за каждый день просрочки.

Датой исполнения плательщиком обязательства по уплате страховых взносов является день списания средств плательщика страховых взносов с его расчетного счета.

За несвоевременное зачисление или перечисление по вине банков и иных кредитных организаций страховых взносов, а также сумм штрафов и иных финансовых санкций на счета исполнительных органов ФСС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ соответствующий исполнительный орган ФСС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ взыскивает с банков и иных кредитных организаций пени за каждый день просрочки в размере 1 процента этих сумм.

Для обеспечения деятельности ФСС создан центральный аппарат, а в региональных отраслевых отделениях - аппараты органов ФСС. При ФСС образуется Правление, при региональных отделениях - координационные советы. Руководство деятельностью ФСС осуществляется его Председателем, возглав­ляющим центральный аппарат Фонда. Отделением руководит управ­ляющий. Фонд, его региональные отделения являются юридическими ли­цами.

Бюджет Фонда и отчет об его исполнении утверждаются Феде­ральным законом, а бюджеты региональных отделений Фонда и от­четы об их исполнении после рассмотрения правлением Фонда ут­верждаются председателем Фонда.

Филиал отделения Фонда является обособленным подразделени­ем отделения Фонда. Положением о филиале предусматривается осу­ществление всех или части функций отделения Фонда, а также воз­можность иметь отдельный баланс либо смету, счета в банке, при этом он не является юридическим лицом. Филиал наделяется иму­ществом создавшим его отделением Фонда на праве оперативного управления.

Средства для государственного социального страхования хранят­ся на текущих и транзитных счетах Фонда и его исполнительных органов, открываемых в учреждениях ЦБ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Для хранения и учета средств для социального страхования Фонду, его отделениям открываются текущие счета, филиалам от­делений Фонда — транзитные и текущие счета.

Отделения Фонда ежеквартально фи­нансируют расходы своих филиалов по содержанию аппарата в пре­делах утвержденных смет и обеспечивают покрытие перерасхода по выплаченным пособиям страхователей. Другие операции по расхо­дованию средств с транзитных счетов филиалами не производятся.

Средства государственного социального страхования расходуют­ся исключительно на цели, установленные федеральными законами и Положением о Фонде, в соответствии с бюджетом Фонда, бюд­жетами и сметами исполнительных органов Фонда.

Страхователь не вправе приостанавливать выплату пособий по государственному социальному страхованию даже в том случае, когда фактические расходы превышают сумму начисленных стра­ховых взносов. Если сумма фактических расходов по социальному страхованию превышает сумму начисленных страховых взносов, недостающая сумма возмещается в десятидневный срок по получении от страхователя расчетной ведомости за отчетный квартал путем перечисления денежных средств с текущего счета исполнительного органа Фонда на расчетный или текущий счет страхователя. До по­лучения расчетной ведомости недостающая сумма может быть воз­мещена страхователю на основании представленной им промежуточ­ной ведомости или справки-расчета после проведения соответству­ющим исполнительным органом Фонда экспертной оценки обосно­ванности произведенных расходов и расчетов.

В отдельных случаях назначение и выплаты по государственному страхованию осуществляют региональные отделения либо по их по­ручению филиалы отделений, а не предприятия, на которых рабо­тают получатели этих пособий.

Выплата пособий, назначенных исполнительной организацией Фонда, производится через ее бухгалтерию.

Расходы на санаторно-курортное обслуживание должны оплачи­ваться страхователем в пределах норматива, установленного ему ис­полнительным органом Фонда на календарный год.

Оплата путевок на санаторно-курортное лечение, в учреждения отдыха, санатории-профилактории, санаторные и оздоровительные лагеря для детей и юношества, на лечебное (диетическое) питание производится по счетам организаций, в которых они были приоб­ретены. По мере выдачи путевок на санаторно-курортное лечение и отдых страхователи относят их стоимость на расходы по госу­дарственному социальному страхованию.

Порядок частичного финансирования санаториев-профилакто­риев, детских оздоровительных лагерей, детско-юношеских спортив­ных школ определяется исполнительным органом Фонда, в котором зарегистрирован страхователь, согласно представленным сметам.

Страхователи обязаны вести учет сумм начисленных страховых взносов и других платежей в бюджет Фонда; сумм произведенных расходов по их видам с указанием количественных показателей по установленным формам отчетности; сумм произведенных платежей в счет начисленных страховых взносов; расчетов по средствам социального страхования с исполнительным органом Фонда, в кото­ром они зарегистрированы.

Финансовые отчеты об исполнении бюджета Фонда составляют­ся ежеквартально. Контроль за полнотой и своевременностью на­числения и уплаты страховых взносов и иных платежей осущест­вляется Фондом совместно с Государственной налоговой службой России, а за рациональным расходованием этих средств в органи­зациях — Фондом с участием профессиональных союзов.

Контроль страхователей осуществляется органами контрольно-ревизионной службы ФСС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Контроль финансово-хозяйственной деятельности региональных и центральных отраслевых отделений Фонда осуществляется путем проведения периодических ревизий и проверок контрольно-ревизи­онной службой Фонда.

Кроме источников формирования доходов этих фондов и направлений расходования средств, основным отличием ФСС от ПФ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ является то, что средства ФСС могут расходоваться самим страхователем в пределах сумм, оставленным в его распоряжении по нормам, установленным Фондом для данного плательщика на каждый финансовый год. Это позволяет непосредственно заинтересовать и привлечь плательщика взносов к механизму формирования этого фонда. Различаются ФСС и ПФ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ также тем, что перед этими фондами стоят разные задачи.

Создание института внебюджетных социальных фондов вывело финансирование социальной сферы за рамки бюджетной системы. Вместе с тем налоговая нагрузка на хозяйствующие субъекты со стороны социальных фондов весьма значительна. В связи с этим собираемость средств, по крайней мере, в социальные внебюджетные фонды (за исключением ФСС), находится на уровне собираемос­ти налогов, зачисляемых в состав бюджетов, так как для плательщиков взносов платежи во внебюджетные социальные фонды практически ничем не отличаются от налоговых сборов в бюджеты.

С помощью выделения социальных средств во внебюджетные со­циальные фонды предполагалось снять зависимость обеспечения со­циальной сферы от бюджета, дефицит доходов которого особенно болезненно сказывался на отраслях, финансируемых в сметном порядке из различных звеньев бюджетной системы. Однако, формальное выделение средств в указанные внебюд­жетные фонды не решило социальных проблем. Средств для социальных программ хронически не хватает. Механизм финан­сирования социальной сферы через внебюджетные фонды в условиях не сформировавшейся еще рыночной инфраструктуры, экономичес­кого кризиса и инфляционного развития не только не препятствует неэффективному использованию мобилизуемых средств, но и, напро­тив, создает определенные дополнительные возможности для их от­влечения на иные, не имеющие отношения к задачам внебюджетных фондов цели.

В связи с этим возникновение института внебюджетных фондов не получило однозначной оценки. Итоги дея­тельности данных фондов также по-разному воспринимаются спе­циалистами. Столь же противоречиво выглядят и рекомендации по дальнейшему их развитию и управлению. Так, по мнению некоторых специалистов, существующая форма функционирования государст­венных социальных внебюджетных фондов ничем не отличается от бюджетной. Указанные фонды, на их взгляд, являются специфичес­кими функциональными бюджетами, и в связи с этим достаточно было бы принять законодательные решения, запрещающие в рамках бюджета использовать целевые платежи на иные нужды. Тогда не потребовалось бы создавать автономные фонды.

Поэтому консолидация средств внебюджетных фондов в составе бюджетов видится как первый вариант реформирования со­циальных фондов. Сторонниками консолидации внебюджетных фон­дов в системе бюджетов выступают преимущественно представители правительственных, в частности финансовых и налоговых, структур исходя, прежде всего из соображений фискального порядка. В под­писанном Президентом Указе РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ № 685 «Об основных направлениях на­логовой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины» от 8 мая 1996 г. среди основных направлений государственной политики в области налоговой рефор­мы значилась «консолидация в федеральном бюджете начиная с 1997г. государственных внебюджетных фондов с сохранением целе­вой направленности использования денежных средств и норматив­ного порядка формирования доходной части бюджета».

На самом деле существуют факторы, ратующие за такое выде­ление и против него. Развернувшаяся полемика о необходимости включения внебюджетных социальных фондов в состав бюджетов основана также на том, что эти фонды зачастую неэффективно ис­пользуют мобилизуемые финансовые ресурсы.

Преимущество консолидации средств, например, внебюджетных социальных фондов в бюджетной системе страны заключается в предотвращении образования в одних фондах излишних средств на­ряду с нехваткой их в других, в облегчении структурного маневра в случае необходимости его осуществления. Значительно упрости­лась бы и процедура централизации избыточных средств этих фон­дов, образовавшихся в отдельных регионах, для финансирования со­циальных программ в регионах, испытывающих дефицит этих средств.

Контрдоводы состоят в том, что консолидация государственных социальных фондов в бюджете даже в виде целевых фондов далеко не безупречна. При устойчивом дефиците федерального бюджета, несмотря на такую форму консолидации, сохраняется реальная опас­ность нецелевого использования средств социальных фондов, непол­ного осуществления социальных платежей, гарантируемых государ­ством.

Еще одной причиной возражений против бюджетной консоли­дации является то, что в составе бюджета у социальных фондов не будет возможности за счет получения процентов от размещенных на депозитах временно свободных средств, государственных ценных бумаг и т.п. предотвратить полную зависимость их средств от об­щеэкономической конъюнктуры.

Наконец, полная централизация средств трех из четырех фондов в федеральном бюджете, по мнению некоторых специалистов, при­ведет к ослаблению функций региональных органов управления в социальной сфере, усложнит их работу.

В конечном счете, нецелевое использование средств выдвигается как один из важней­ших доводов и теми, кто за консолидацию, и теми, кто против нее. Все прочие доводы также касаются организационных моментов, ко­торые при определенных усилиях могут быть устранены. Например, невозможность использования в бюджетной форме остатков средств по фонду, возникающих на конец года, устраняется образованием соответствующего целевого бюджетного фонда и т.д.

Второй вариант реформирования государственных социальных фондов, опробованный во многих странах, — разделение их на две части, одна из которых сохраняет статус государственных финансов с возложением на нее ответственности только за относительно ог­раниченный круг социальных выплат, которые носят характер го­сударственных гарантий. Данный вариант реформирования не может не быть дополнен страховыми — по сути, а не по форме — вне­бюджетными фондами.

В перспективе эффективность деятельности практически всех вне­бюджетных социальных фондов будет зависеть от того, насколько успешно удастся заинтересовать и привлечь плательщика и выгодоприобретателя к механизму формирования этих фондов. Приме­ром может служить Фонд социального страхования, средства кото­рого на три четверти используются самими плательщиками. Данный внебюджетный фонд выгодно отличается от других социальных фон­дов уровнем собираемости средств, хотя и не лишен недостатков, присущих всем этим фондам.

По мере накопления опыта, вероятнее всего, будут совершенствоваться формы организации и управления внебюджетными фондами, однако сегодня прибегать к коренным из­менениям, руководствуясь лишь тем, что в составе бюджета или вне его средства расходуются более целевым образом, представляется необоснованным. Финансовую дисциплину необходимо соблюдать во всех финансовых структурах, ее несоблюдение не может быть ре­шающим фактором в построении финансовой системы.

С учетом вышесказанного можно сделать вывод, что внебюд­жетные фонды как экономический субъект государственной финан­совой системы не являются однородными и не обладают ни абсо­лютными преимуществами, ни абсолютными недостатками в сравнении с бюджетной формой ее существования. Они могут возникать и ликвидироваться лишь в определенных условиях.

Очевидно, что по мере роста благосостояния населения нашей страны и в целях усиления стимулирующей роли финансов, форми­рующих внебюджетные фонды, будет усиливаться страховая природа указанных фондов и нивелироваться их бюджетное прошлое.

2.3. Финансово-правовой режим федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Как известно, право на охрану здоровья граждан Российской Федерации государством определено Конституцией РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (статья 39). Это право имеют все граждане нашей страны (работающие и неработающие). При этом граждане всегда были уверены, что, чтобы с их здоровьем не случилось, Государство о здоровье любого гражданина позаботится через систему государственного здравоохранения.

Система государственного здравоохранения была несложной, но достаточной стабильной системой. Как и любая другая система, она развивалась, совершенствовалась и, как казалось, всех в общем-то, устраивала. Главным было в ней - лечили всегда и везде бесплатно! Да, скептики скажут, была кое-где неофициальная плата. Но это же неофициальная плата, которая именовалась - вознаграждение.

С 1993 года в нашей стране появилась новая модель здравоохранения, которая со слов исполнительного директора Федерального фонда обязательного медицинского страхования В.В. Гришина «предполагает целевой характер накопления и расходования финансовых средств на охрану здоровья и медицинского обслуживания населения, придает финансированию здравоохранения смешанный бюджетно-соцстраховский характер». [3]. Таким образом, появилась страховая система здравоохранения, при которой средства на здравоохранение формируются за счет отчислений предприятий, учреждений, организаций всех форм собственности, взносов индивидуальных предпринимателей.

Новая страховая система здравоохранения - это сложная структура, имеющая:

- свои собственные фонды (Федеральный и территориальные),

- отлаженную систему финансирования в виде платежей (работодатели ежемесячно направляют 3,6% от фонда оплаты труда в Фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС),

- систему подчиненности,

- способность к саморегулированию.

В некоторых публикациях новая система здравоохранения именуется «моделью бюджетно-страховой медицины» [3]. Сутью этой системы (модели) является создание медицинского страхования, которого раньше в нашей стране не существовало. При этом различают: обязательное и добровольное медицинское страхование.

Обязательное медицинское страхование осуществляется не только работодателями, но и государством. Добровольное медицинское страхование является одним из видов финансово-коммерческой деятельности - так трактуют авторы публикации [3]. Понятие «Добровольное медицинское страхование» говорит само за себя: вам нужно - страхуйтесь, и, как любое страхование, - платите деньги.

Изучение материалов, связанных с введением в нашей стране обязательного медицинского страхования, позволяет обратить внимание на следующие моменты в ее реализации:

1. Нужна ли вообще система обязательного медицинского страхования в нашей стране.

Опыт других стран в этом вопросе - разный и другие страны не похожи на Россию, - так что ссылаться только на практику внедрения этой системы за рубежом неубедительно. При сохранении государственной системы здравоохранения (прежней или усовершенствованной) можно было бы:

- ввести для всей работодателей медицинский налог в бюджет государства.

- величина налога могла бы быть дифференцированной в зависимости, например, от численности работающих (в том числе по всем видам договоров) и оборотов или прибыли (лучше от оборотов, так как прибыль научились скрывать).

- направление налога должно быть только в Федеральный бюджет: единая власть при едином финансировании. Распределение налога должно осуществляться по отработанной схеме по территориям.

2. При введении только государственного здравоохранения, как альтернативу, или в дополнение к ней можно создать добровольную систему медицинского страхования по типу бывшего Госстраха. При этом будет надежда и уверенность граждан не бояться этой системы, как когда-то мы не боялись Госстраха: гражданин был уверен, что при наступлении несчастного случая - оплатят и искать агентов Госстраха было не нужно. Они стучались в каждый дом, люди их знали и доверяли.

Добровольное медицинское страхование позволило бы любому предприятию независимо от его организационно-правовой формы и подчиненности страховать своих работников (по их желанию). Кроме того, каждый человек независимо от его статуса (работающий или неработающий) только по своему желанию мог бы просто и без мытарств (как при Госстрахе) застраховать свое здоровье. Ведь существующая система Госстраха и альтернативных ей страховых компаний предусматривает же риски, связанные с причинением вреда здоровью и т. п. Так пусть же этим займется структура, которая назовется «Добровольное медицинское страхование». Конечно же, здесь возможны варианты.

Обоснованием этих предложений является следующее:

1. Введение системы обязательного медицинского страхования наряду с существующей Государственной системой здравоохранения не изменило целей: обе системы имеют цель обеспечить здоровье граждан.

2. Усложнилась структура общей системы здравоохранения: государственная осталась, но она маломощна и уже непонятна гражданам; негосударственная - через систему медицинского страхования неэффективна.

Почему же неэффективна негосударственная система здравоохранения, которой официально будто бы нет, но в завуалированном виде - «обязательное медицинское страхование» она есть. Основными показателями ее неэффективности являются:

- не достигается основная генеральная цель - обеспечение здоровья граждан. Как известно, смертность в настоящее время возросла по сравнению с 80 годами.

- существующее финансирование в медицинских учреждениях и оплата труда медицинского персонала явно недостаточны для обеспечения основной (генеральной) цели. Данные по оплате труда медицинских работников: оплата труда медицинских работников понизилась в 1,5 - 2 раза по сравнению с концом 80-х годов.

- психологическое отношение граждан к новой системе - никакое, так как они видят только обнищание здравоохранения, ухудшение отношения врачей (некоторые врачи совершенно откровенно говорят больному, как мал их заработок и как им плохо - будто бы больному от этих слов становится лучше).

Кроме того большинство граждан со страхом ждут будущего здравоохранения - что же будет потом, если уже сейчас такое. Автор публикации никоим образом не умаляет достижений медицины и более того, восхищается подвигами большинства врачей, вырывающих граждан из смерти, - вопрос же не об этом.

- загруженность и трудоемкость системы ОМС, что проявляется: в сложной структуре системы, множестве взаимосвязей, большей занятости в ней работников, громоздкой системе документирования и документооборота (в т.ч. отчетности), необходимости содержания на федеральном и территориальном уровнях специального контрольного аппарата для проверки деятельности органов ОМС, в отвлечении всех граждан от работы, своих личных целей и планов для оформления страховых полисов или магнитных карт и т. д.

Отвлечение граждан для процедуры оформления страховых полисов и магнитных карт - это отдельный вопрос. Он связан с неудовлетворительной организацией этой процедуры в некоторых поликлиниках, так как почему-то именно они стали местом оформления названных документов. Например, в городской поликлинике 47 (район «Люблино») работники службы ОМС организовали режим работы по оформлению документов для граждан таким образом: с 9-00 до 12-00, с 15-00 до 18-00. Граждане часами стоят в очередях, если хватает сил стоять, чтобы иметь страховой полис или магнитную карту. Сам автор два раза делал попытку выстоять очередь, но не смог выдержать эти пытки.

Таким образом, есть серьезная проблема и в организации процедуры оформления документов в диалоге система ОМС - гражданин.

Как же организовать эту процедуру так, чтобы граждане России просто бы имели эти страховые полисы (или магнитные карты)? Может быть, целесообразнее было бы организовать медицинское страхование работающих граждан непосредственно на их работе, неработающих - через ЖЭКи, ГРЭПы, РЭУ, службы занятости, органы социального обеспечения. Ведь сама процедура должна быть максимально проста: необходимо, чтобы кто-то заполнил типовой бланк полиса (или магнитной карты) и передал этот документ гражданину. Но возникает самый главный вопрос - зачем нужен гражданину этот документ, если в стране введено обязательное медицинское страхование. Ведь в основе ОМС лежат следующие основные принципы:

1. Всеобщий и обязательный характер. Все граждане РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ независимо от пола, возраста, состояния здоровья, места жительства, уровня личного дохода имеют право на бесплатное получение медицинских услуг.

2. Государственный характер гарантии бесплатной медицинской помощи.

3. Все граждане имеют равные права на получение медицинской помощи за счет средств ОМС. При этом средства ОМС находятся в государственной собственности.

Тогда зачем гражданину какой-либо медицинский страховой документ, если всюду, куда бы он ни обратился за медицинской помощью, ему обязаны оказать бесплатную медицинскую помощь. В этом смысле направленность медицинского страхования уже непохожа на соцстрахование.

Возможно, когда нашими специалистами изучались модели медицинского страхования в других странах, какие-то элементы не были изучены до конца или не были учтены особенности нашей страны при реализации выбранной или вновь созданной модели. Однако есть проблемы, есть недостатки (видимые и невидимые) действующей системы медицинского страхования и внимание к ним должно быть самое пристальное.

Обязательное медицинское страхование является формой социальной защиты граждан в условиях перехода экономики страны к рыночным отношениям и призвано обеспечить доступную и бесплатную медицинскую помощь гарантированного объема и качества при рациональном использовании имеющихся ресурсов здравоохранения. Средства ОМС находятся в государственной собственности РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Социальное страхование - это особая организационно-правовая форма социальной защиты граждан. Используется как автономный и самостоятельный механизм для аккумуляции денежных средств (например, для пенсионного обеспечения), а также для выполнения других функций социальной защиты. Это:

- создание социально-оздоровительной и реабилитационной инфраструктуры (страхование от несчастных случаев на производстве);

- организация оздоровления трудящихся (медицинское страхование);

- создание новых рабочих мест (страхование по безработице);

- проведение мероприятий по предупреждению страховых случаев.

Страховые взносы в социальные фонды (Пенсионный фонд, фонд занятости, фонд социального страхования, фонд ОМС) - это платежи, которые не являются налогами, не подлежат обезличиванию в государственном и региональных бюджетах. Они используются исключительно на цели защиты граждан от определенных социальных рисков и фактически являются ничем иным, как «превращенной формой» заработной платы при наступлении таких рисков (безработица, болезнь, старость, беременность и роды, несчастный случай и др.).

Средства социального страхования формируются за счет ежемесячных денежных отчислений в размере 39,5% от фонда оплаты труда (38,5% - от фонда заработной платы и 1% - от заработной платы каждого работающего).

В настоящее время платежи на социальное страхование производятся следующим образом:

- 28% от фонда оплаты труда и 1% из заработной платы - в Пенсионный фонд Российской Федерации;

- 1,5% от фонда оплаты труда - в Государственный фонд занятости населения РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на выплату пособий по безработице, но создание рабочих мест и др.);

- 5,4% от фонда оплаты труда - в Фонд социального страхования РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ на выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, на погребение и др;

- 3,6% от фонда оплаты труда - в фонды обязательного медицинского страхования (из них 0,2% - в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования).

Взносы на обязательное медицинское страхование неработающих платит местная администрация. Средствами обязательного медицинского страхования управляют Федеральный фонд ОМС и территориальные фонды ОМС, которые созданы на основании «Положения о Федеральном фонде обязательного медицинского страхования» и «Положения о территориальном фонде обязательного медицинского страхования», утвержденных Постановлением Верховного Совета Российской Федерации № 4543-1 от 24.02.93 г.

В основе положении о фондах обязательного медицинского страхования лежит правовая конструкция, учитывающая мировой опыт наиболее эффективной защиты общественных средств от нецелевого их использования. Создание фондов ОМС позволяет обеспечить финансовые условия для сохранения бесплатной для граждан медицинской помощи.

В отличие от государственных финансовых органов, которые решают множество проблем, возникающих в национальном хозяйстве страны и отдельных ее регионов, и при необходимости используют средства бюджета здравоохранения на другие нужды, фонды ОМС занимаются финансированием только медицинской помощи, тем самым гарантируют целевое их использование. При этом территориальные фонды ОМС обеспечивают сбор страховых взносов и их использование на оплату медицинской помощи населению конкретной территории, а Федеральный фонд ОМС обеспечивает единство системы обязательного медицинского страхования в России и дотирует территориальные фонды при недостатке у них средств, вызванном объективными причинами (тяжелое состояние экономики, большое количество больных и пожилых людей и др.). Федеральный фонд ОМС осуществляет также сбор и анализ информации о финансовых ресурсах системы ОМС, проводит методическую работу по совершенствованию ее деятельности. Следует подчеркнуть, что фонды ОМС - это некоммерческие финансово-кредитные учреждения.

На обязательное медицинское страхование работодатели ежемесячно направляют средства в размере 3,6% от (фонда оплаты труда). В соответствии с Федеральным законом «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1996 год» средства распределяются следующим образом. Средства в размере 3,4% от фонда оплаты труда остаются на территории для оплаты медицинской помощи ее населению; 0,2% от фонда оплаты труда перечисляются в Федеральный фонд ОМС, который использует их для обеспечения равных условий получения медицинской помощи всеми гражданами России.

Средств обязательного медицинского страхования (3,6% от фонда оплаты труда) достаточно лишь для оплаты 30% сложившегося объема медицинской помощи. Чтобы сохранить бесплатной для граждан медицинскую помощь в полном объеме, необходима компенсация недостающих средств из государственного и местных бюджетов.

Ст. 17 Закона РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» предполагает компенсировать недостающие средства страховыми взносами за неработающие население, которые должны перечисляться в фонды местными администрациями, органами государственного управления республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. К сожалению, из-за недостатка средств в бюджете эта часть статьи закона не выполняется.

Правовыми основами обязательного медицинского страхования являются:

- Конституция Российской Федерации;

- Закон РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» и законодательные документы, регулирующие деятельность федерального и территориальных фондов ОМС;

- Базовая программа обязательного медицинского страхования, утвержденная Постановлением Правительства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ № 41 от 23.01.92 г.

- Типовые правила обязательного медицинского страхования, утвержденные 01.12.93 г. ФФОМС и согласованные с Росстрахнадзором, и иные нормативно-правовые документы федерального и территориального уровней управления ОМС.

Страхователи - это юридические или дееспособные физические лица, заключившие со страховщиками договоры обязательного медицинского страхования либо являющиеся страхователями в силу закона. Страхователь - один из субъектов ОМС, уплачивающий взносы на обязательное медицинское страхование.

Страхователями при обязательном медицинском страховании неработающего населения является государство в лице органов исполнительной власти, при обязательном медицинском страховании работающего населения - предприятия, учреждения, организации независимо от формы собственности и хозяйственно-правового статуса, лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, и лица свободных профессий. Под лицами свободных профессий подразумеваются лица творческих профессий, не объединенные в творческие союзы.

Страхователь при желании может опосредованно влиять на систему медицинской помощи населению. Это влияние осуществляется через:

- участие представителей страхователей в работе правлений фондов ОМС;

- договор обязательного медицинского страхования.

По организационной структуре фонды ОМС являются юридическими лицами, то есть их средства отделены от средств государственного бюджета (управление средствами государственного бюджета осуществляют органы исполнительной власти, а управление средствами фондов - органы фондов).

Фонды обязательного медицинского страхования построены по принципу публично-правового учреждения, то есть руководство деятельностью фонда осуществляется правлением и его постоянно действующим исполнительным органом - исполнительной дирекцией.

Состав правления Федерального фонда ОМС утверждается органом законодательной власти Российской Федерации.

Состав правления территориального фонда ОМС утверждается органом представительной власти территории.

Председатель правления избирается членами правления Федерального (территориальных) фонда обязательного медицинского страхования.

В составе правления Федерального (территориальных) фонда обязательного медицинского страхования предусмотрено участие двух представителей страхователей.

Правление фонда обязательного медицинского страхования работает на общественных началах. Страхователи в составе правления фонда участвуют в определении направлений развития обязательного медицинского страхования на территории субъекта РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и контролируют правильность использования средств ОМС.

Договор медицинского страхования заключается между страхователем и страховой медицинской организацией (страховщиком). Договор составляется на основе типового договора обязательного медицинского страхования и утверждается органом государственного управления территории.

Договор заключается в интересах граждан и предусматривает обязательства страховой медицинской организации (страховщика) по организации и финансированию медицинского помощи. Виды и объем медицинской помощи, за организацию и финансирование которой несет ответственность страховщик, определяются территориальной программой обязательного медицинского страхования.

Договор ОМС дает возможность страхователю эффективно влиять на страховую медицинскую организацию и медицинское учреждение в случае невыполнения или плохого выполнения ими обязательств по организации и оказанию медицинской помощи.

Страхователь обязан заключить договор обязательного медицинского страхования в пользу конкретного работающего гражданина сразу после подписания с ним трудового соглашения.

С момента расторжения трудового договора обязанности работодателя (как страхователя) по обязательному медицинскому страхованию перед работником прекращаются и переходят к другому страхователю, в зависимости от нового статуса застрахованного (безработный, работник другого предприятия, пенсионер и т.д.).

Органы государственного управления, выступающие страхователем неработающего населения, обязаны заключить договор обязательного медицинского страхования при наличии двух условий:

- гражданин не должен работать;

- гражданин должен постоянно проживать на территории, подведомственной органу государственного управления, а также это касается вынужденных переселенцев и лиц, попавших в экстремальные ситуации.

Обязанность органа государственного управления как страхователя прекращается:

- при поступлении гражданина на работу;

- при перемене гражданином постоянного места жительства;

- в случае смерти гражданина.

Согласно ст. 9 Закона РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» страхователь обязан заключить договор обязательного медицинского страхования со страховой медицинской организацией, вносить страховые взносы (платежи) в порядке, установленном законом и договором медицинского страхования. За отказ предприятий, учреждений, организаций и иных хозяйственных субъектов независимо от форм собственности от регистрации в качестве плательщиков страховых взносов, за сокрытие или занижение сумм, с которых должны начисляться страховые взносы, за нарушение установленных сроков их уплаты к плательщикам страховых взносов применяются финансовые санкции.

Ответственность страхователя за уклонение от заключения договоров обязательного медицинского страхования определяется ст. 27 Закона «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации». Требовать от страхователя исполнения возложенной на него обязанности по заключению договора ОМС могут:

- гражданин, в пользу которого должен быть заключен договор обязательного медицинского страхования;

- органы государства (прокуратура, органы здравоохранения, фонды ОМС и др.), в функции которых входят общий надзор за соблюдением законности или обязанности по защите интересов населения в области охраны здоровья и по обеспечению реализации Закона «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации».

Ст. 9 Закона «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» предусматривает право выбора страхователем страховой медицинской организации. Страхователю следует, прежде всего, проверить, имеет ли страховая медицинская организация государственную лицензию на право осуществления страховой деятельности по обязательному медицинскому страхованию на данной территории, а также показатели ее финансового состояния и платежеспособность.

Если страхователь удовлетворен степенью надежности выбранной им страховой медицинской организации, то он вправе принимать самостоятельное решение по заключению договоров обязательного медицинского страхования. Ст. ст. 7 и 8 закона Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 23.03.91 запрещает органам власти и управления принимать акты, создающие благоприятные условия для деятельности отдельных хозяйственных субъектов, или заключать соглашения о разделе рынка по территориальному принципу. Органы власти и управления не имеют права навязывать страхователю условия по заключению договора со страховой медицинской организацией, не устраивающей страхователя.

**Вывод**

Право страхователя на осуществление контроля за выполнением условий договора обязательного медицинского страхования может быть реализовано им путем организации и осуществления собственных проверок исполнения условий договора. Страхователь может поручить проведение проверки компетентной независимой экспертной организации (например, проверить соответствие установленным требованиям условий оказания медицинской помощи застрахованным и др.). Требования к видам, объему и условиям оказания медицинской помощи устанавливаются территориальной программой обязательного медицинского страхования, которая является приложением к договору ОМС.

Страхователи могут влиять на исполнение обязательств по договору ОМС, используя:

- переговоры с руководителями страховой медицинской организации, применение предусмотренных договором штрафных санкций;

- расторжение договора ОМС (это повлечет за собой прекращение финансирования территориальным фондом страховой медицинской организации);

- обращение в суд в случае недостижения согласия в ходе переговоров;

- влияние через своих представителей в управлении фонда обязательного медицинского страхования.

Страхователь обязан вносить страховые взносы на ОМС в порядке, установленном действующим законодательством. В случае невыполнения данной обязанности взносы могут быть взысканы в принудительном порядке. Механизм принудительного взыскания взносов предусмотрен Законом «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» и установлен «Положением о порядке уплаты страховых взносов в Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», утвержденным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации № 4543-1 от 24.02.93 и «Инструкцией о порядке взимания и учета страховых взносов (платежей) на обязательное медицинское страхование», утвержденной Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации № 1018 от 11.10.93.

**Заключение**

В ходе работы были рассмотрены сущность Внебюджетных фондов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, их роль в финансовой системе, виды фондов, источники формирования и направления использования средств фондов. Были подведены итоги о проблемах функционирования внебюджетных фондов и перспективы их развития.

Таким образом, внебюджетные фонды – одна из форм перераспределения и использования национального дохода государства на определенные социальные и экономические цели.

Значение внебюджетных социальных фондов состоит в том, чтобы поддерживать существование лиц, нуждающихся в помощи, то есть обеспечить минимальный гарантированный уровень доходов инвалидам, пенсионерам, безработным, малоимущим и так далее. Все это осуществляется в нашей стране с помощью средств, поступающих во внебюджетные социальные фонды, значительную часть которых до 1 января 2001 года составляли страховые взносы, теперь же введен Единый социальный налог.

Основными задачами деятельности Внебюджетных фондов в Российской Федерации являются:

- обеспечение устойчивости финансовой системы обязательного страхования на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования;

- введение всеобщего обязательного характера социального страхования;

- гарантирование соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;

- осуществление государственного регулирования системы обязательного социального страхования;

- введение обязательности уплаты страхователем страховых взносов или налогов;

- нести ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;

- обеспечение надзора и общественного контроля др.

Существуют значительные продвижения в деятельности внебюджетных фондов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

- одной из наиболее важных в решении проблем является повышение демографической ситуации в стране;

- государственные программы развития социального страхования в России;

- управление пенсионными накоплениями.

Проблемы в полноценном функционировании:

- отчисления работодатели и банки во внебюджетные фонды производят с величины заработной платы. А здесь возникает следующее: работодатели в большинстве случаев для снижения своего налогового бремени занижают величину фонда заработной платы. Следовательно, отчисления во внебюджетные фонды РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ становятся заниженными.

Таким образом, для развития деятельности внебюджетных фондов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ необходимо совершенствовать систему налогообложения.

**Список литературы**

**Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Бюджетный Кодекс РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ по состоянию на 26 апреля 2007 года.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (Часть вторая). От 05.08.2000 № 117-ФЗ.
4. Федеральный закон «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» от 26.04.2007.№ 63-ФЗ
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» от 6.10.2003 г. №131-ФЗ.
6. Федеральный закон от 19.12.2006 № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год».
7. Федеральный закон от 27.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».
8. Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».
9. Закон РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 29 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).
10. Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральном казначействе» от 01.12.2004г. № 703.
11. Постановление ВС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 27.12.1991 № 2122-1 (ред. от 05.08.2000) «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» (вместе с «Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)». «Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)»).

**Учебники**

1. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской.- М.: Юрайт, 2004. – 287 с.
2. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Б. Поляка.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 302 с.
3. Бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие/ А.З. Селезнев/ под ред. проф. В.Ю. Катасонова. – М.: Магистр, 2007. -509 с.
4. Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике на 2008 год»// Финансы.2007. №6.
5. Гришин В.В., Семенов В.Ю. и др. Обязательное медицинское страхование: организация и финансирование. - М., 2005 – 343 с.
6. Иванеев А.Налоговая составляющая бюджета.//Финансовый бизнес.– 2006, №4.
7. Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ. // Вопросы экономики, 2005, № 3.
8. Материалы по обобщению арбитражной практики по делам с участием территориальных фондов обязательного медицинского страхования. - М.: «Федеральный фонд ОМС». - М., 2007 – 155 с.
9. Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации: Сб. Законодательных актов и нормативных документов. - М.: ПАИМС, тома 1 - 7, 2004 - 2007.
10. Право социального обеспечения России: Учебник/ М.О. Буянова, К.Н. Гусов и др.; Под ред. К.Н. Гусова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Проспект, 2004. – 488 с.
11. Финансово-экономические аспекты деятельности работодателей в условиях обязательного медицинского страхования. Под ред. В.В. Гришина. Г.В., Гуцаленко. Учебно-методическое пособие. - М., 2007. – 213 с.
12. Финансы: Учебник для ВУЗов / Под ред. проф. Л.А. Дробозиной.- М.: Финансы, ЮНИТИ, 2006. – 377 с.
13. Финансы //под ред. Ковалевой А. М. - М., 2006. – 313 с.
14. Что должен знать страхователь об обязательном медицинском страховании.//Под ред. проф. И.В. Полякова и канд. мед. наук В.В. Гришина. - М., 2006 – 190 с.
15. Экономика / Под ред. А.С. Булатова. – М.: Юристъ, 2004. – 290 с.

**Электронные ресурсы**

1. www.minfin.ru - сайт Министерства Финансов РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.
2. www.сbr.ru – сайт Центрального банка РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.
3. www.rbc,.ru - сайт агентства РосБизнесКонсалтинг;
4. www.akm.ru - сайт агентства АК&М.