1. **Социально-экономическая сущность внебюджетных фондов.**

Внебюджетные фонды государства представляют собой совокупность финансовых средств, находящихся в распоряжении центральных или местных органов власти и имеющих целевое назначение. Они являются важным звеном финансовой системы. Порядок их образования и использования регламентируется финансовым правом.

Внебюджетный фонд – один из методов перераспределения национального дохода государством в пользу определенных социальных групп населения. Государство мобилизует части доходов населения для финансирования своих мероприятий. Средства, обобществленные внебюджетными фондами, используются для процесса воспроизводства.

Внебюджетные фонды появились задолго до возникновения единого центрального денежного фонда государства – бюджета – в виде специальных фондов и особых счетов. Государство с расширением деятельности нуждалось во все новых расходах. Средства для их покрытия централизовались в особых фондах и были предназначены для специальных целей. Такие фонды носили, как правило, временный характер. С выполнением государством намеченных мероприятий и прекращением их финансирования они заканчивали свое существование. В связи с этим количество специальных фондов постоянно менялось: одни возникали, другие аннулировались. В целом наблюдалась тенденция к увеличению количества и объема фондов.

Множественность специальных фондов создавала определенные финансовые неудобства ( в одних фондах наблюдалась нехватка средств, а в других – избыток) и требовала дополнительных расходов на управление ими. С укреплением централизованного государства начинается период унификации фондов. На базе объединения различных фондов был создан государственный бюджет, который после рассмотрения и утверждения его парламентом стал законом, обязательным к исполнению.

В современных условиях наряду с бюджетом вновь повышается значение внебюджетных фондов. Количество и объем этих фондов объясняется рядом причин. Во-первых, у органов государственной власти появляются дополнительные средства для вмешательства в хозяйственную жизнь и финансовой поддержки предпринимательства, особенно в условиях нестабильной экономики.

Во-вторых, эти фонды, будучи автономными от бюджета, предназначены для решения новых важных задач, которые требуют особого внимания со стороны государства. Именно появление внебюджетных фондов со строго целевым использованием средств обеспечивает более эффективный государственный контроль.

В-третьих, внебюджетные фонды могут при определенных условиях, то есть при наличии активного сальдо, использоваться для покрытия бюджетного дефицита.

Внебюджетные фонды создаются двумя путями. Один путь – это выделение из бюджета определенных расходов, имеющих особо важное значение, и второй – формирование внебюджетных фондов с собственными источниками доходов. 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 фондов, как и других звеньев финансовой системы, является национальный доход. Преобладающая часть фондов создается в процессе перераспределения национального дохода.

Главными методами мобилизации национального дохода в процессе перераспределения при формировании фондов, выступают специальные налоги и сборы, средства из бюджета и займы. Основной метод – это специальные налоги и сборы, установленные законодательной властью. Значительное количество фондов формируется за счет средств центрального и местных бюджетов.

Средства бюджетов поступают в форме безвозмездных субсидий или определенных отчислений от налоговых доходов. Доходами внебюджетных фондов могут выступать и заемные средства. В тех случаях . когда внебюджетные фонды имеют положительное сальдо, оно может быть использовано для приобретения ценных бумаг и получения прибыли в форме дивидендов или процентов.

Разнообразие внебюджетных фондов обуславливает сложные многоступенчатые связи. Они возникают между внебюджетным фондом и другими звеньями финансовой системы. Различают односторонние, двусторонние и многосторонние финансовые связи. При односторонних связях денежные средства идут в одном направлении: от финансовых звеньев внебюджетному фонду. Такая связь возникает при формировании фондов или при использовании ими средств. К примеру, валютные фонды многих стран образуются за счет средств центрального бюджета в форме безвозмездных субсидий. Односторонняя связь появляется в том случае, когда внебюджетный фонд перечисляет часть своих ресурсов другим финансовым звеньям. Так, 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 они при наличии активного сальдо приобретают государственные ценные бумаги и становятся кредитором бюджета.

При многосторонних связях один внебюджетный фонд одновременно соединяется с разнообразными финансовыми звеньями, то есть деньги движутся в разных направлениях между ними.

Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации.

В финансовой системе Российской Федерации государственные внебюджетные фонды возникли в соответствии с законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» ( от 10 октября 1991г.) Главная причина возникновения внебюджетных фондов – необходимость выделения чрезвычайно важных для общества расходов в специальную группу и обеспечение их самостоятельными источниками доходов.

Решение об образовании внебюджетных фондов принимает Федеральное собрание Российской Федерации, а также государственные представительные органы субъектов Федерации и местного самоуправления.

Перед внебюджетными фондами стоят важные задачи. Во- первых, обеспечить дополнительными ресурсами приоритетные сферы экономики( фонды НИОКР). Во-вторых, расширить социальные услуги населению с помощью различно создаваемых специальных фондов.

Внебюджетные фонды находятся в собственности государства, но являются автономными. Они имеют, как правило, строго целевое назначение. Обычно наименование фонда отражает направление использования средств.

К доходам внебюджетных фондов относятся:

* специальные целевые налоги и сборы, установленные для соответствующего фонда;
* отчисления от прибыли предприятий, учреждений, организаций;
* средства бюджета;
* прибыль от коммерческой деятельности, осуществляемой фондом как юридическим лицом;
* займы, полученные фондом в Центральном банке или коммерческих банках.

С 1992г. в России начали действовать социальные и экономические внебюджетные фонды. К социальным относятся: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Государственный фонд занятости населения, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социальной поддержки населения и др. К экономическим фондам: дорожные фонды, фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации, фонды финансового регулирования и др.

По Указу Президента Российской Федерации (от 22 декабря 1993г.) все внебюджетные фонды (за небольшим исключением), доходы которых формировались а счет обязательных платежей предприятий, учреждений, организаций, объединяются с республиканским бюджетом Российской Федерации. Однако сохраняется целевая направленность консолидируемых фондов. Рекомендовано и органам государственной власти субъектов Федерации включить аналогичные внебюджетные фонды в бюджеты административно-государственных и национально-территориальных образований. Необходимость объединения внебюджетных фондов с бюджетами вызвана недостаточным финансовым контролем за использованием их ресурсов, поскольку налоговые органы по существу за поступление этих средств ответственности не несут.

Рассмотрим подробнее отдельные фонды.

1 Пенсионный фонд РФ образован в соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990г. как самостоятельное финансово-кредитное учреждение, осуществляющее свою деятельность в соответствии с законодательством в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения.

Средства Пенсионного фонда формируются за счет трех главных источников: страховых взносов работодателей и работающих, ассигнований из республиканского бюджета РФ. Часть средств поступает за счет капитализации (вложения в коммерческие структуры) временно свободных средств. Кроме того, Фонд привлекает добровольные взносы юридических лиц, может использовать кредиты банков.

В 1994г. страховые тарифы взносов установлены в следующих размерах:

для работодателей (по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям)

28% - предприятия, учреждения, организации

20,6% - предприятия по производству сельскохозяйственной продукции;

а также

5% - от дохода крестьянских хозяйств;

1% - от дохода работающих.

Пенсионный фонд используется на выплату: государственных трудовых пенсий, пенсий военным, инвалидам, компенсаций пенсионерам, пособий для детей в возрасте от 1,5 до 6 лет и другие цели, а также на пособия пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС.

Руководство Фондом осуществляет Правление и его постоянно действующий орган – исполнительная дирекция. Дирекции подчиняются отделения в национально-государственных и административно-территориальных образованиях. На местах (в городе, районах) имеются уполномоченные Фонда. Отделения обеспечивают организационную работу по сбору взносов на социальное страхование, по финансированию расходов органов социального обеспечения, региональных программ социального обеспечения, а также контролю за расходованием средств.

Бюджет Пенсионного фонда и смета расходов (включая фонд оплаты труда), а также отчеты об их исполнении составляются Правлением. Бюджет утверждается законодательным органом. В законе о бюджете Пенсионного фонда России утверждается общая сумма доходов, в том числе по источникам, и общая сумма расходов – по направлениям.

2. Вторым по значимости социальным внебюджетным фондом является Фонд социального страхования Российской Федерации, действующий в соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 1992г. Создан в целях обеспечения государственных гарантий в системе социального страхования и повышения контроля за правильным и эффективным расходованием средств.

Фонд является автономным строго целевым. Предназначен для финансирования выплат различных пособий по временной нетрудоспособности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, санаторно-курортного лечения – оздоровления трудящихся и членов их семей, а также других целей.

Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства от 12 февраля 1994г. К основным задачам Фонда кроме обеспечения гарантированных государством пособий относятся участие в разработке и рационализации государственных программ охраны здоровья работников и мер по совершенствованию социального страхования. Фонд социального страхования образуется за счет:

* страховых взносов предприятий, учреждений, организаций, а также иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности;
* доходов от инвестирования части временно свободных средств Фонда;
* добровольных взносов граждан и юридических лиц;
* ассигнований из республиканского бюджета РФ на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот лицам, пострадавшим от радиации, а также другими целями.

Норматив отчислений юридических лиц в Фонд установлен с 1 июля 1994г. в размере 5,4% по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям. Работающие в этот фонд ничего не платят.

Для обеспечения деятельности Фонда создается центральный аппарат, а в региональных и центральных отраслевых отделениях – аппараты органов Фонда. При Фонде образуется Правление, а при региональных и центральных отраслевых отделениях – координационные советы. Руководство деятельностью Фонда осуществляется его председателем, который назначается Правительством РФ.

3. Государственный фонд занятости населения Российской Федерации образован в соответствии с Законом РСФСР от 19 апреля 1991г. Он создан для финансирования мероприятий, связанных с реализацией государственной политики занятости населения. Порядок образования и расходования средств определяется Положением о Государственном фонде занятости от 6 июля 1993г. Фонд формируется за счет: обязательных страховых взносов работодателей, обязательных страховых взносов с заработка работающих, ассигнований из республиканского бюджета РФ и бюджетов субъектов Федерации. Дополнительными источниками поступлений могут быть добровольные взносы юридических физических лиц, а также другие средства. Страховой тариф взносов в Фонд для юридических лиц установлен в 1994г. в размере 2% по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям. Управление Государственным фондом занятости населения РФ осуществляется Государственным комитетом РФ по занятости, а также центрами занятости при представительных органах власти. Непосредственное руководство Фондом возложено на Правление фонда.

4.Фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации образован в соответствии с Законом «Об обязательном медицинском страховании граждан в РСФСР» (от 28 июня 1991г.) Закон определяет правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения.

Фонд создается на республиканском и территориальном уровне. Через него средства должны направляться страховым компаниям, учредителями которых выступает местная администрация. Страховые компании могут работать только при наличии соответствующих лицензий на обязательное медицинское страхование. По закону такая компания должна в открытой печати публиковать ежегодный балансовый отчет. Страховые компании, отбирая дееспособные медицинские учреждения, оплачивают их услуги.

Средства Фонда используются на оплату медицинских услуг, предоставляемых гражданам, а также на медицинскую науку, медицинские программы и другие цели.

**Двухуровневая банковская система Российской Федерации.**

Банковская система Российской Федерации, соответствующая рыночной экономике, начала формироваться в 1990г. после принятия основополагающих законов «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 2 декабря 1990г. №394-1 и «О банках и банковской деятельности в РСФСР», а также нормативных актов Центрального банка, регулирующих деятельность коммерческих банков на территории России.

В настоящее время функционирует двухуровневая банковская система. Первый уровень – Центральный банк Российской Федерации. Второй уровень состоит из трех звеньев. К первому звену относятся Сберегательный банк Российской Федерации, Внешторгбанк и Внешэкономбанк, контрольные пакеты акций которых принадлежат государству, т.е. они по статусу полугосударственные. В результате этого деятельность данных банков гораздо теснее связана с деятельностью Банка России. Во второе звено входят различные коммерческие банки, в третье звено – прочие кредитные учреждения.

Правовой статус Центрального банка Российской Федерации, его права и обязанности определены Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в редакции Федерального закона от 26 апреля 1995г. №65-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями.

Банк России является юридическим лицом, однако не регистрируется в налоговых органах. Как юридическое лицо он осуществляет свои расходы за счет собственных доходов, но получение прибыли не является целью его деятельности. Банк России самостоятельно выполняет свои функции и в текущей деятельности независим от органов государственного управления экономикой, однако подотчетен законодательным и исполнительным органам государственной власти. Высшим органом Банка России является совет директоров, в который входит председатель Банка России и 12 членов, которые должны работать в банке на постоянной основе. Совет директоров выполняет следующие функции:

* во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и обеспечивает выполнение основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;
* осуществляет оперативное руководство денежной системой страны;
* определяет структуру Центрального банка, формы и размеры оплаты труда служащих банка;
* утверждает смету расходов и отчет о годовой деятельности банка;
* определяет условия допуска иностранного капитала в банковскую систему России;
* принимает решение об установлении обязательных нормативов для кредитных организаций, о величине резервных требований, об изменении процентных ставок Банка России, о создании и ликвидации учреждений и организаций Банка России, о выпуске в обращение новых банкнот и др.

Возглавляет совет директоров председатель Банка России, который назначается Государственной Думой на четыре года.

Центральный банк является главным банком государства и признается единственным на территории на территории страны органом денежно-кредитного валютного регулирования экономики.

Следующим уровнем управления Банком России является центральный аппарат, который состоит из главных управлений и департаментов, например: финансовый департамент, департамент исследований и информации, департамент внешних и общественных связей или главное управление безопасности и защиты информации и т.д.

Следующий уровень – это территориальные учреждения, вычислительные центры, расчетно-кассовые центры, учебные заведения, подразделения безопасности, полевые учреждения и др.

Основными целями Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам; развитие и укрепление банковской системы России, обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов.