

УДК 330.1

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ И ИХ МЕСТО В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ

**НИГЯР КЕРИМЛИ ИЛЬГАР ГЫЗЫ**

*(Азербайджанский государственный экономический университет, Баку)*

*Анализируется правовое регулирование внебюджетных фондов и их место в финансовой системе Азербайджанской Республики. Отражены такие вопросы, как особенности правового статуса внебюджетных фондов, имеющих целевое назначение, группировка специальных фондов, фонды во Франции. В то же время в работе затронуты внебюджетные фонды, их особенности и место в финансовой системе.*

**Ключевые слова:** *внебюджетные фонды, страхование, финансовые ресурсы, пенсионные фонды, негосударственные пенсионные фонды, налог, организации, индивидуальные предприниматели, доход.*

Внебюджетные фонды выступают одним из звеньев общественных финансов. Фонды – это форма перераспределения и использования финансовых ресурсов, привлекаемых государством для финансирования некоторых общественных потребностей и комплексно расходующихся на основе оперативной самостоятельности [1, с. 35]. Для внебюджетных фондов важно точное прогнозирование объемов средств этих фондов и четкое определение источников дохода, позволяющих контролировать целевое использование указанных финансовых ресурсов. Внебюджетные фонды являются важным элементом в общественной финансовой системе всех развитых стран мира.

*Внебюджетные фонды* – достаточно динамичный элемент финансовой системы. В отличие от госбюджета, они находятся в распоряжении специальных органов государственной власти. Поэтому по сравнению с бюджетом перераспределение между внебюджетными фондами и их использование осуществляется более оперативно. Кроме того, внебюджетные фонды создаются для реализации конкретных целей. Таким образом, необходимость создания внебюджетных фондов исходит из объективных закономерностей существования и развития общества. Это, в первую очередь, связано с потребностью перераспределения финансовых ресурсов в целях решения не предусмотренных в бюджете более важных задач.

Внебюджетные фонды как составная часть финансовой системы обладают рядом *особенностей*:

- запланированы органами власти и управления и имеют строгую целевую направленность;
- денежные средства фондов используются для финансирования государственных расходов, не включенных в бюджет;
- формируются в основном за счет обязательных платежей юридических и физических лиц;
- страховые взносы в фонды и взаимоотношения, возникающие при их уплате, имеют налоговую природу, тарифы взносов устанавливаются государством и являются обязательными;
- 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;
- расходование средств из фондов осуществляется по распоряжению правительства или специально уполномоченного на то органа (правление фонда).

Высокая степень концентрации и централизации финансов имеет свои преимущества. Основное преимущество – возможность мобилизации значительных финансовых ресурсов для решения глобальных национальных задач в рамках отдельных территорий, отраслей или межотраслевых комплексов. Однако имеет место и недостаток такой централизации финансовых средств – их нерациональное использование в масштабе всей хозяйственной системы и отдельных объектов финансирования. Постепенно из бюджета выделились внебюджетные фонды, среди которых основное место заняли социальные фонды. Создание внебюджетных фондов необходимо государству для более эффективного использования своих финансовых ресурсов. Специфика внебюджетных социальных фондов – четкое закрепление за ними источников дохода и, как правило, строго целевое использование их средств.

С целью достижения финансовой устойчивости *пенсионной страховой системы* в долгосрочной перспективе развития необходимо, в первую очередь, разграничить обязательства государства и пенсионной страховой системы, обеспечить направление принадлежащих системе средств на покрытие расходов, возникающих исключительно в результате социального страхования, а оставшуюся часть направить на создание резерва для покрытия ожидаемого финансового спроса в будущем:

- *предоставление гражданам права выбора в отношении использования социально-страхового взноса, выплачиваемого выше определенного уровня с заработной платы.* Так, предлагается предоставить гражданам возможность оставить регистрируемые на индивидуальных счетах в качестве пенсион-

ного капитала суммы в системе условного накопления и далее использовать их для расчета страховой части пенсии или, переведя их в систему реального накопления, разместить на финансовом рынке и далее направить на формирование накопительной части пенсии;

- *применение добровольного страхования в системе условного накопления.* Целесообразна реализация данного процесса путем предоставления застрахованным лицам возможности повышения пенсионного капитала посредством выплаты дополнительных добровольных страховых взносов;

- *совершенствование структуры нормативов социально-страховых взносов.* Усиление страховых принципов в пенсионной системе делает необходимым повышение со временем ответственности застрахованного лица в структуре нормативов страховых взносов. С этой целью предполагается постепенный перенос определенной части норматива страхового взноса с работодателя на работника;

- *организация деятельности негосударственных пенсионных фондов.* Предполагается создание негосударственных пенсионных фондов, которые будут функционировать на основе добровольного социального страхования и позволят пенсионерам получать дополнительное пенсионное обеспечение.

В результате серьезных реформ, повлекших создание в краткие сроки новой экономической системы и обусловивших гармоничное развитие многоотраслевой экономики, по всем направлениям были реализованы конкретные программы и предприняты необходимые меры с целью улучшения уровня жизни различных слоев населения.

В государственной финансовой системе принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством, законами о государственных внебюджетных фондах, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе.

Контроль за своевременным и полным отчислением средств во внебюджетные фонды со стороны организаций и индивидуальных предпринимателей осуществляют не налоговые органы, а специально созданные для этого органы государственных внебюджетных фондов. С одной стороны, это создает трудности для организаций и индивидуальных предпринимателей, которые подвергаются проверкам одновременно нескольких органов контроля. С другой – эффективность контроля за поступлением данных средств чрезвычайно низкая. Это связано с тем, что органы государственных внебюджетных фондов, не обладая достаточными полномочиями налоговых органов, не могли обеспечить в полной мере взятие на учет юридических и физических лиц, являющихся плательщиками взносов в фонд. Достаточно отметить, что количество прошедших регистрацию в налоговых органах налогоплательщиков на четверть превосходило число находящихся на учете плательщиков взносов.

Страховые расходные обязательства государственного внебюджетного фонда определяются как организационно-правовой механизм, обеспечивающий исполнение денежного обязательства государственного внебюджетного фонда в качестве публичного страховщика по осуществлению страховых выплат при наступлении страхового случая и формирующий бюджетное обязательство фонда по предоставлению физическому или юридическому лицу денежных средств его бюджета в размере, определенном законодателем.

**Пенсионно-страховая система Азербайджанской Республики** построена таким образом, что рост заработной платы, привлекаемой в социальное страхование, обуславливает рост пенсий. Ежегодная индексация пенсий и накопленного на индивидуальных счетах социально-страхового капитала с учетом инфляции обеспечивает эффективную защиту системы от отрицательного фискального влияния. В результате действия этого механизма за счет роста среднемесячной зарплаты, открытия новых рабочих мест и усиления регистрации выросли страховые сборы, поступившие в бюджет Государственного фонда социальной защиты. Вторым достижением реформ в пенсионно-страховой системе выступает успешное регулирование влияния изменяющихся демографических тенденций на фоне глобального кризиса на пенсионную систему.

Посредством созданной в стране современной пенсионно-страховой системы лица, занимающиеся трудовой деятельностью, стали непосредственными участниками своего будущего пенсионного обеспечения на основе индивидуального учета, в то же время благодаря принятым превентивным решениям по приведению дополнительных прав и привилегий в соответствие с демографическими показателями и регулированию требований к стажу и возрасту согласно пенсионному праву были созданы выгодные условия для продолжения осуществления реформ и финансовой устойчивости.

На сегодняшний день пенсионно-страховая система Азербайджана охватывает более 40% населения страны. В центральной информационной базе Фонда имеются данные об 1 млн 272 тыс. пенсио-

неров и 2 млн 620 тыс. застрахованных лиц. Ширина охвата – одна из основных черт азербайджанской модели пенсионно-страховой системы. Доказательством этого, в первую очередь, является то, что лица, вышедшие на пенсию в предыдущей системе, а также стаж работы застрахованных лиц, относящийся к периоду действия указанной системы, были полностью интегрированы в новые условия. Наряду с этим управление социальными выплатами, осуществляемыми предприятиями и организациями за счет взносов на обязательное государственное социальное страхование, было сосредоточено в пенсионно-страховом органе государства. Кроме того, был обеспечен охват обязательным государственным социальным страхованием иностранцев, получающих из источников Азербайджанской Республики заработную плату и прочие доходы, привлекаемые к обязательному государственному социальному страхованию. Им также было предоставлено право на пенсионное обеспечение наравне с гражданами Азербайджанской Республики.

Значительное влияние на обеспечение широкого охвата пенсионно-страховой системы оказывает также легализация рабочих мест и заработной платы. Регистрация рабочего места гражданина означает его будущее право на пенсию, а полное отражение заработной платы и ее привлечение к социальному страхованию обуславливает размер пенсии, поэтому в решении данной проблемы должны быть заинтересованы и активны не только государственные органы, но также каждый работающий человек. Модель пенсионного обеспечения, созданная в Азербайджане, способна возратить каждому гражданину в виде пенсии примерно 70% от получаемой им заработной платы, если гражданин в течение трудовой деятельности полностью обеспечил выплаты по обязательному социальному страхованию. Кроме того, суммы накоплений на индивидуальном счете ежегодно индексируются в соответствии с уровнем инфляции, что является показателем надежности системы в отношении плательщиков взносов социального страхования.

В настоящее время пенсионно-страховая система Азербайджана функционирует в современных автоматизированных условиях. Число электронных услуг, оказываемых населению Государственным фондом социальной защиты, доведено до 21 и, согласно статистике портала «электронное правительство», электронные услуги, предлагаемые Фондом, являются одними из самых часто используемых населением. Работы в этой сфере можно подразделить на следующие группы:

- автоматизация сбора взносов на обязательное государственное социальное страхование;
- автоматизация назначения пенсий и пособий;
- автоматизация выплаты пенсий и пособий.

*Автоматизация назначения пенсий и пособий* – основной элемент новой пенсионно-страховой системы, и этот процесс стал логическим результатом системы персонифицированного учета застрахованных лиц. В этой системе предельно упрощены механизмы назначения и повышения пенсий, что дает возможность каждому самостоятельно рассчитать свою пенсию и размер повышения. Таким образом, в настоящее время любой человек на основе полученной посредством портала электронного правительства или интернет-сайта Фонда информации о накопленном на его индивидуальном счете пенсионном капитале может рассчитать размер пенсии при помощи электронной услуги «пенсионный калькулятор».

В ряду успешно проводимых мер в системе социального страхования следует также отметить автоматизацию назначения и учета пособий, выплачиваемых за счет взносов на обязательное государственное социальное страхование.

Одним из важнейших достижений, предпринятых с целью автоматизации выплаты пенсий и пособий, является доставка населению этих выплат посредством пластиковых карт. В результате применения этого метода оплаты финансовые средства перечисляются непосредственно с казначейского счета Фонда на счет карты гражданина, обходя посреднические организации. Это обеспечивает исполнение принципа адресности выплат, позволяет избежать незаконных удержаний во время доставки выплат населению и прочих похожих негативных фактов, а также приводит к совершенствованию и автоматизации учета операций по выплате пенсий и пособий населению.

Мероприятия по развитию пенсионно-страховой системы в Азербайджанской Республике продолжаются, основываясь на актуарных расчетах, произведенных по международным стандартам. В качестве основных задач, стоящих в перспективе, следует отметить осуществление мер в направлении увеличения соотношения размера среднемесячной пенсии к среднемесячной заработной плате, соблюдение принятых в международной практике норм по доле в ВВП средств, направляемых на пенсионное обеспечение. А основным условием для этого является обеспечение финансовой устойчивости пенсионно-страховой системы.

В финансовой системе зарубежных стран специальные фонды также занимают важное место.

Для сравнения, объем средств, которые в них концентрируются, значителен: например, во **Франции** специальные фонды по размеру приближаются к государственному бюджету страны; в Японии из специальных фондов финансируется свыше половины государственных расходов.

Своеобразие правового статуса внебюджетных фондов заключается в том, что он имеет двойственный характер. С одной стороны, фонды являются органами государственного управления финансами, а с другой – самостоятельными юридическими лицами, участвующими в гражданском обороте и осуществляющими финансирование социальных программ в рамках договорных отношений [2, с. 55]. Однако даже неофициальные государственные внебюджетные фонды фактически выполняют функции государственного управления в финансовой сфере.

В зависимости от правового положения все специальные фонды делятся на три группы.

К *первой группе* относятся специальные фонды, доходы и расходы которых включаются в государственный бюджет, т.е. они выступают в качестве части бюджетных средств. Законодательная власть рассматривает и утверждает объем таких фондов в составе бюджета. Хотя они имеют целевое назначение, обособленность этих фондов несколько формальная [3, с. 23–27]. Большое количество таких фондов существует в государственном бюджете Франции. Самым крупным из них является Фонд экономического и социального развития, созданный как инвестиционный. Управление этим фондом осуществляет казначейство. Во французском государственном бюджете имеются также дорожный фонд, книжный фонд, национальный спортивный фонд и др.

Во *вторую группу* включаются специальные фонды, наделенные юридической самостоятельностью. Их доходы и расходы обособлены от звеньев финансовой системы. Парламент принимает закон о создании таких фондов, устанавливает их объем. Они находятся в ведении определенных учреждений, действующих в соответствии с уставом. Ежегодно законодательный орган рассматривает и утверждает такой бюджет фонда.

*Третья группа* объединяет специальные фонды, обладающие лишь некоторой самостоятельностью. Это фонды отдельных министерств, создаваемые в связи с выполнением политических, экономических или социальных программ. Парламент, утверждая программу, одновременно предусматривает и средства, которые министерство, осуществляющее ее выполнение, обычно получает из государственного бюджета. Так возникает специальный фонд. При многолетних программах фонд может ежегодно пополняться. Во Франции, например, при Министерстве труда функционирует Национальный фонд занятости. Формируется этот фонд за счет средств государственного бюджета. Из него финансируются предприятия, осуществляющие подготовку профессиональных рабочих кадров, а также мероприятия по переселению граждан из крупных городов в сельскохозяйственные районы.

Таким образом, государственные внебюджетные фонды как юридические лица осуществляют оперативное управление имуществом, денежными средствами и обязательствами государственных внебюджетных фондов, считающихся финансово-кредитными учреждениями [4, с. 4–9].

Организационно внебюджетные фонды отделены от бюджетов и имеют определенную самостоятельность и строгое целевое назначение, а их обособленное функционирование позволяет финансировать важнейшие экономические и социальные мероприятия государства.

Вопрос об объективности существующего разграничения прав и полномочий между уровнями системы внебюджетных социальных или целевых государственных внебюджетных фондов и о соответствии этих прав и полномочий выполняемым функциям и решаемым задачам остается открытым.

Правовой статус государственных внебюджетных фондов в настоящее время имеет многоаспектный характер. Фонды выступают в качестве уполномоченных органов государственного управления публичными финансовыми средствами по заданию публичного субъекта, осуществляя выплаты и контроль за ними, в большинстве случаев за счет межбюджетных трансфертов.

Правовой режим финансовых средств обладает значительными отличительными свойствами (среди которых законодательно установленная невозможность их изъятия), обусловленными их исключительно целевой направленностью на обеспечение исполнения социальных обязательств публичного субъекта и самого фонда как публичного страховщика.

Публичный субъект закрепляет за фондами финансовые средства на праве оперативного управления, чтобы иметь возможность управлять ими, а также вводить их в гражданский оборот и в отношения по социальному страхованию посредством деятельности фонда как публичного страховщика.

**Заключение.** Существующее правовое регулирование сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов требует значительного совершенствования по следующим направлениям:

- установление базовых положений об управлении дефицитом (профицитом) бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также об управлении их финансовыми резервами;
- обеспечение баланса доходов и расходов внутри бюджета фонда по отдельным целевым направлениям и в связи с этим соответствующее определение дефицита (профицита) страховой части бюджета фонда без учета нестраховых межбюджетных трансфертов и производимых за их счет выплат;
- формирование и управление внутренним финансовым резервом бюджета фонда;

- ограничение полномочий исполнительных органов фондов в отношении направлений использования дополнительно полученных доходов бюджетов фондов и средств их финансовых резервов.

Расходное обязательство публично-правового образования является особым организационно-правовым механизмом, посредством действия которого денежное обязательство публично-правового образования, возникшее в рамках правового обязательства любого вида, в ходе бюджетного процесса будет трансформировано в бюджетное обязательство путем совершения властных действий в лице его государственных органов и их должностных лиц по формированию расходов соответствующего бюджета.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Финансы / М.Х. Гасанлы [и др.]. – Баку, 2006. – 230 с.
2. Соколова, Э.Д. Правовые основы финансовой системы России / Э.Д. Соколова; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2006. – 149 с.
3. Ногина, О.А. Правовая природа государственных внебюджетных социальных фондов в Российской Федерации / О.А. Ногина // Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 23–27.
4. Ногина, О.А. Правовая природа страховых взносов в государственные внебюджетные фонды: история и новеллы правового регулирования / О.А. Ногина // Закон. – 2010. – № 4. – С. 4–9.

Поступила 05.04.2016

#### THE LEGAL REGULATION OF THE EXTRA-BUDGETARY FUNDS AND THERE PLACE IN ECONOMICAL SYSTEM

*NIGAR KARIMLI ILQAR*

*The legal regulation of extra-budgetary funds and their place in the financial system in the Republic of Azerbaijan is analyzed. The article is about the features of the legal status of the state-purposed non-budgetary funds, grouping of the special funds depending on their legal position, the funds existing in the state budget of France and so on. At the same time in the work the affected funds, their features and place in the financial system are examined.*

**Keywords:** *extra-budgetary funds, insurance, financial resources, pension funds, private pension funds, tax, organization, individual entrepreneurs, income.*