

## ЦЕЛЕВЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ И ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

<sup>1</sup>Ляпцев С.А., <sup>2</sup>Степанова Н.Р.

<sup>1</sup>ГОБУ ВПО «Уральский государственный горный университет»,  
Екатеринбург, e-mail: gmf.tm@m.ursmu.ru;

<sup>2</sup>ФГОАУ ВПО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина», Екатеринбург, e-mail: f35710@olympus.ru, n.r.stepanova@urfu.ru

На историческом переходе от одной хозяйственной системы к другой России поразило множество кризисных явлений, взаимообуславливающих друг друга. Экономический и финансовый кризисы привели к резкому снижению уровня жизни подавляющего числа населения, безработице. В этих условиях, с одной стороны, возникла потребность в концентрации ограниченных хозяйственных ресурсов на государственном уровне в целях обеспечения наиболее насущных социальных и общеэкономических потребностей. С другой стороны, в кризисных условиях переходной экономики, обусловивших дефицит финансовых ресурсов, у центральной власти возникла необходимость ранжировать общественные потребности по степени важности и для удовлетворения наиболее насущных из них образовать целевые денежные фонды. За последнее десятилетие данные фонды неоднократно претерпевали существенные изменения в организационно-правовых и экономических аспектах их функционирования. В настоящее время в условиях нестабильной экономической ситуации проблемы формирования и расходования средств целевых бюджетных и внебюджетных фондов являются наиболее актуальными. Цель данной публикации – комплексное рассмотрение основ функционирования целевых бюджетных и внебюджетных фондов для того, чтобы проанализировать основные изменения в их функционировании, оценить последствия этих изменений, рассмотреть тенденции развития фондов Российской Федерации, изучить проблемы функционирования социальных внебюджетных фондов в современных условиях.

**Ключевые слова:** хозяйственная система, целевые бюджетные и внебюджетные фонды, кризисные явления, дефицит финансовых ресурсов, недофинансирование, изменение, функционирование, нестабильная ситуация

## TARGETED BUDGETARY AND OFF-BUDGET FUNDS

<sup>1</sup>Lyaptsev S.A., <sup>2</sup>Stepanova N.R.

<sup>1</sup>Ural state mining University, Yekaterinburg, e-mail: gmf.tm@m.ursmu.ru;

<sup>2</sup>Ural federal university named after the First President of Russia B.N. Yeltsin,  
Yekaterinburg, e-mail: f35710@olympus.ru, n.r.stepanova@urfu.ru

On historical transition from one economic system to another, Russia was struck by a set of the crisis phenomena which are mutually causing each other. Economic and financial crises led to sharp decrease in a standard of living of overwhelming number of the population, unemployment. In these conditions, on the one hand, there was a need for concentration of limited economic resources at the state level, for the purpose of ensuring most ensuring pressing social and all-economic needs. On the other hand, the crisis in a transitional economy, have caused a lack of financial resources from the central government was necessary to rank the public needs in order of importance and to meet the most urgent of them form a target monetary funds. For the last decade these funds repeatedly underwent essential changes in organizational and legal and economic aspects of their functioning. Now, in the conditions of an unstable economic situation, problems of formation and an expenditure of means of trust budgetary and off-budget funds are the most actual. The purpose of this publication – comprehensive review of fundamentals of the target budget and off-budget funds in order to analyze the major changes in their functioning; assess the impact of these changes; examine trends in the development funds of the Russian Federation, to examine problems in the functioning of social extra-budgetary funds in the current conditions.

**Keywords:** economic system, targeted budgetary and off-budget funds, crisis phenomena, deficiency of financial resources, insufficient funding, change, functioning, unstable situation

Целевой бюджетный фонд – это фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе отдельной сметы. Средства целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда. Целевые бюджетные фонды создаются при формировании федерального бюджета на предстоящий финансовый год, действуют в течение года, после чего либо создаются снова, либо прекращают свое существование [3].

Фонды могут быть классифицированы по различным основаниям, например по целевому назначению, по уровню управления фондами и т.д. В зависимости от целевого

назначения фонды делятся на экономические и социальные, в зависимости от уровня управления – на региональные и федеральные. Многие целевые фонды являются одновременно и региональными, и федеральными. Кроме того, целевые фонды могут иметь [2]:

1) отраслевой характер (сюда относятся целевые бюджетные фонды, предназначенные для решения задач какой-то одной отрасли, например атомной энергетики, воспроизводства минерально-сырьевой базы, борьбы с преступностью, развития налоговой службы и т.п.);

2) общегосударственный характер (сюда относятся резервные фонды бюджета, феде-

ральный фонд финансовой поддержки регионов и т.д.).

Определяя целевой бюджетный фонд, законодатель выделяет такие его основные характеристики, как законодательную основу формирования целевого бюджетного фонда; образование фонда в составе бюджета; пополнение фонда за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов либо иных поступлений; использование средств фонда по отдельной смете; использование средств фонда исключительно на цели, соответствующие назначению целевого бюджетного фонда [4].

Целевые бюджетные фонды характеризуются следующими отличительными особенностями:

а) фонды создаются компетентными органами со строго определенной целью, используются строго по целевому назначению;

б) правовой статус целевого фонда определяется Положением о фонде, которое утверждается компетентным органом;

в) функционирование внутри бюджетного фонда;

г) длительность функционирования зависит от времени достижения той цели, ради которой создается фонд;

д) в отличие от традиционного бюджета, удовлетворяющего потребности всего общества, такие как национальная оборона, образование, здравоохранение и другие, целевые бюджетные фонды функционируют в большинстве случаев либо для обеспечения нужд именно тех налогоплательщиков, за счет чьих средств эти фонды формируются, либо для компенсации использования отдельными экономическими субъектами благ, принадлежащих всему обществу в целом: окружающей природной среды, водных и биологических ресурсов.

Уплачивая целевые налоги и сборы, налогоплательщик получает возмещение потраченных средств в виде воспроизводства тех благ, которые он непосредственно использует в своей деятельности для получения личной прибыли или иной выгоды. Данное обстоятельство способствует повышению заинтересованности экономических субъектов в формировании подобных целевых бюджетных фондов, в частности, путем уплаты предусмотренных для этих целей налогов и сборов, при условии, что государство обеспечит расходование средств фондов исключительно по целевому назначению посредством, в том числе, казначейской системы исполнения бюджетов.

Рассмотрим источники формирования средств целевых бюджетных фондов. К ним относятся специальные налоги, средства бюджета, целевые государственные зай-

мы, процентные платежи за использование средств фондов на возвратной основе, внебюджетные средства. Основным источником формирования фондов являются бюджетные ассигнования. Их размер определяется законом о федеральном бюджете на предстоящий год. Средства фонда аккумулируются Министерством финансов РФ на специальном счете. Аналогичные фонды могут быть созданы и на региональных уровнях.

Доходы федеральных целевых бюджетных фондов обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным налоговым законодательством Российской Федерации, и распределяются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В отношении доходов целевого назначения не действует принцип общего (совокупного) покрытия расходов при формировании бюджета за счет общей величины поступивших доходов. Доходы целевых бюджетных фондов, в отличие от всех остальных бюджетных фондов, не обезличиваются и направляются на заранее обусловленные цели: использование целевых бюджетных средств на цели, не соответствующие их назначению, не допускается. Именно поэтому доходы целевых бюджетных фондов учитываются обособленно от остальных бюджетных доходов. Процессы формирования и использования средств каждого из целевых бюджетных фондов отражаются в отдельной смете [2].

Осуществление политических и экономических преобразований в России потребовало формирования качественно новой бюджетной системы, адекватной федеративному устройству государства, и разработки принципиально иной модели межбюджетных отношений. За прошедшие несколько лет произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

Механизм перераспределения средств между бюджетами в российской практике межбюджетных отношений представлен межбюджетными трансфертами, под которыми понимаются средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ. Формы предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета [6, 1] представлены в табл. 1.

Таблица 1

Формы предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

Наименование формы	Характеристика	Правовые основы
Дотации	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов	ст. 131 Бюджетного кодекса РФ
Субвенции	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе для осуществления целевых расходов	ст. 132 Бюджетного кодекса РФ
Субсидии	бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов	ст. 133 Бюджетного кодекса РФ
Иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ	Средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ	ст. 132.1 Бюджетного кодекса РФ
Межбюджетные трансферты государственным внебюджетным фондам	Предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам государственных внебюджетных фондов, таких как Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	ст. 129 Бюджетного кодекса РФ

Таблица 2

Характеристика фондов, используемых в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации

Федеральные фонды	Цель создания фонда	Тип финансовой помощи	Принцип распределения финансовой помощи	Условия предоставления
1. Фонд финансовой поддержки регионов	Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов по текущим расходам	Дотация	С учетом оценки налогового потенциала и нормативных расходов	Для высокودотационных регионов (через кассовое обслуживание бюджетов федеральным казначейством)
2. Фонд компенсаций	Финансирование публично-нормативных обязательств	Субвенция на финансирование федеральных обязательств	На основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи	Целевое использование средств
3. Фонд софинансирования социальных расходов	Финансирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере	Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)	На основе нормативных расходов и их частичного возмещения (с оценкой хода реформ)	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программы реформ
4. Фонд регионального развития	Поддержка развития региональной инфраструктуры	Субсидия (как правило, долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ	На основе конкурсного отбора инвестиционных проектов	Софинансирование инвестиционных проектов
5. Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов	Содействие проведению бюджетных реформ	Субсидия (субвенция) на определенный тип (направление) расходов	Конкурс программ реформирования финансов с учетом результатов их проведения	Реализация программы финансовых реформ

Роль социальных внебюджетных фондов также очень велика. Эти фонды аккумулируют средства для реализации важнейших социальных гарантий – государственного пенсионного обеспечения, оказания бесплатной медицинской помощи и социальной помощи [7, 8].

Целевые бюджетные фонды денежных средств были созданы для направленного финансирования наиболее приоритетных отраслей народного хозяйства, государственных программ или конкретных регионов в основном на федеральном уровне в силу Закона РФ о федеральном бюджете на предстоящий финансовый год. Целевые бюджетные фонды способны играть положительную роль в развитии финансово-экономической и социальной политики государства, поскольку они позволяют сконцентрировать финансовые средства на определенных направлениях, имеющих приоритетное значение в жизни страны вследствие своей социальной значимости.

Межбюджетные трансферты, предоставляемые в качестве субсидий, субвенций и дотаций, аккумулируются в целевых

фондах, созданных в составе федерального бюджета РФ. Сравнительная характеристика данных фондов [6] приведена в табл. 2.

Целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации. Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабов и сложности решаемых проблем, а также необходимости рациональной организации их решения.

Перечень основных федеральных целевых программ, реализующихся в настоящее время в нашей стране [5], представлен в табл. 3.

**Таблица 3**

Основные реализующиеся федеральные целевые программы РФ  
и объемы финансирования

№ п/п	Целевая программа	Общий объем финансирования
<i>Развитие социальной инфраструктуры</i>		
1	Программа «Чистая вода» на 2011–2017 гг.	331,8 млрд руб.
2	Программа «Культура России (2012–2018 гг.)»	192 863,0 млн руб.
3	Программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 гг.»	523,3 млрд руб.
4	Программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 гг.»	158 726,8 млн руб.
5	Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 гг.	142 579,1 млн руб.
6	Программа «Русский язык» на 2011–2015 гг.	2 526,7 млн руб.
7	Программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 гг.»	58 158,5 млн руб.
8	Программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)»	332,0 млрд руб.
<i>Развитие транспортной инфраструктуры</i>		
9	Программа «Развитие транспортной системы России (2010–2015 гг.)»	11 450,8 млрд руб.
10	Программа «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009–2020 гг.)»	90 889,1 млн руб.
<i>Развитие науки и технологий</i>		
11	Программа «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007–2010 гг. и на перспективу до 2015 гг.»	1471,4 млрд руб.
12	Программа «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008–2015 гг.»	187, 0 млрд руб.

Начиная с 2010 г. сфера программно-целевого управления в РФ претерпевает значительные изменения, связанные с трансформацией механизма федеральных и ведомственных целевых программ в механизм государственных программ. Это обусловлено рядом объективных причин, к которым относятся отсутствие учета рисков при разработке федеральных и ведомственных целевых программ, узкая область охватываемой проблемы, низкий уровень софинансирования программ из региональных и местных бюджетов, а также неудовлетворительные показатели эффективности реализации ряда федеральных целевых программ.

В настоящее время эффективное функционирование данных фондов осложняется несовершенством законодательной базы, наличием многих технических и организационных проблем, а также неблагоприятными последствиями экономического кризиса. Именно поэтому в нашей стране необходима реализация реформ, предполагающих структурную, инвестиционную перестройку социальной сферы, направленную на повышение экономической эффективности ее функционирования, улучшение качества оказания социальной помощи и обеспечение конституционных прав граждан Российской Федерации.

#### Список литературы

1. Бюджетный кодекс (БК РФ). Часть вторая. Бюджетная система Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 18.09.2014).
2. Долгих Ю.А., Агарков Г.А., Степанова Н.Р. Целевые бюджетные и внебюджетные фонды: учебное пособие. 3-е изд., доп. и перераб. – Екатеринбург: УрФУ, 2013. – 143 с.
3. Ермакова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Высшее образование, 2008. – 528 с.
4. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 400 с.
5. Портал государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.programs.gov.ru> (дата обращения: 18.09.2014).
6. Селезнев А.З. Бюджетная система Российской Федерации / под ред. проф. В.Ю. Катасонова. – М.: Магистр, 2010. – 384 с.
7. Шестакова Е.В. Отчетность в Пенсионный фонд России. – М.: Приор, 2013. – 336 с.
8. Широкова Е.К. Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 176 с.

#### References

1. Budget Code. Part Two. The budget system of the Russian Federation [electronic resource]. URL: <http://base.garant.ru> (date accessed: 09.18.2014).
2. Dolgikh Y.A., Agarkov G.A., Stepanova N.R. Budget and extrabudgetary funds: a tutorial. 3 ed., ext. and rev. Yekaterinburg: Ural federal university, 2013. 143 p.
3. Ermasova N.B. State and municipal finances. M.: Higher Education, 2008. 528 p.
4. Myslyayeva I.N. State and municipal finance: a textbook. M.: INFRA-M, 2012. 400 p.
5. Portal of the state programs of the Russian Federation [electronic resource]. URL: <http://www.programs-gov.ru> (date accessed: 18.09.2014).
6. Seleznev A.Z. The budget system of the Russian Federation / ed. prof. V.Y. Katasonova. M.: Master, 2010. 384 p.
7. Shestakova E.V. Reporting to the Pension Fund of Russia. M.: Prior, 2013. 336 p.
8. Shirokova E.K. Insurance premiums in the state budget funds of the Russian Federation. M.: Wolters Kluwer, 2010. 176 p.

#### Рецензенты:

Шеломенцев А.Г., д.э.н., профессор, заведующий отделом развития региональных социально-экономических систем, Институт экономики Уральского отделения Российской Академии наук, г. Екатеринбург;

Воротников В.И., д.ф.-м.н., профессор, заместитель директора по науке и инновациям, ФГБОУ ВПО «Нижнетагильский технологический институт (филиал) УрФУ» Министерства образования и науки Российской Федерации, г. Нижний Тагил.

Работа поступила в редакцию 30.12.2014.