

УДК 336.01  
JEL Classification: Q13

КОЛЕЧКОВ Д. В.<sup>1</sup>

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

DOI: 10.32620/cher.2020.1.06

*Постановка проблемы.* Вопросы природопользования, инфраструктуры регионального и муниципального масштаба, развития сферы торговли и услуг, использования недвижимости, внедрения особых форм образования, культуры и здравоохранения возможно осуществлять с помощью финансовых ресурсов региона. Работа посвящена теоретическим аспектам финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. *Целью статьи* является определение значения и места государственных внебюджетных фондов в финансовой системе, основных направлений оптимизации государственных финансовых ресурсов, их развития в пространственном аспекте с позиции функционирования территориальных бюджетных систем и федеральных внебюджетных фондов в регионах страны. *Объект исследования* – финансовые ресурсы государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. *Методы, использованные в исследовании.* Методологическое основание исследования составляет система научных методов, применяемых в комплексе для достижения цели и решения поставленных задач. Диалектический метод дал возможность обосновать причинно-следственные связи в процессе функционирования государственных бюджетных систем. Исторический метод применен при изучении исторического опыта финансирования социальной сферы. Для получения исследовательских выводов использовано также общенаучные, системный и логический методы. Эмпирической базой стали международные конвенции, законодательные акты Российской Федерации, справочная литература. *Изложение основного материала.* Общественные финансы в регионах необходимо рассматривать не только относительно бюджетной сферы, но и деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, их значения в образовании и расходовании госфинансов. Функционирование государственных внебюджетных фондов основывается на соответствующих правовых актах органов госвласти, где регулируется их деятельность, устанавливаются источники образования и вырабатываются правила использования финансовых ресурсов. Одним из главных приоритетов деятельности правительства страны являются пенсионная, социальная и медицинская сферы, которые нуждаются в существенных расходах. Системная независимость вышеперечисленных фондов, их выведение за рамки бюджетной сферы, обеспечит беспрепятственное осуществление этих расходов. *Выводы исследования.* Проведенный анализ теоретических аспектов финансовых ресурсов, позволяет сделать вывод о том, что вне зависимости от толкования понятия «финансовая система», государственные внебюджетные фонды – это самостоятельное звено нынешней финансовой системы России. Многообразие форм и источников финансирования программ в области развития социальной сферы и социальной защиты населения предопределяет повышенную ответственность государства в регулировании данных процессов, совершенствование механизмов которого должно означать осуществление комплекса мер.

**Ключевые слова:**

социальные внебюджетные фонды, финансовый сектор, пенсионное обеспечение, внебюджетные фонды, финансовые ресурсы, государственные и муниципальные финансы.

## THEORETICAL ASPECTS OF FINANCIAL RESOURCES OF OFF-BUDGET FUNDS

*Formulation of the problem.* Issues of environmental management, infrastructure of regional and municipal scale, development of trade and services, use of real estate, introduction of special forms of education, culture and health care can be implemented with the help of financial resources of the region. The

<sup>1</sup> **Колечков Дмитро Васильевич**, канд. экон. наук, старший науковий співробітник Інституту соціально-економічних і енергетичних проблем Півночі Комі наукового центру Уральського відділення Російської академії наук, м. Сиктивкар, Росія.

**Kolechkov Dmitry**, Ph.D. in Economic, Senior research associate of Institute of social and economic and power problems of the North of Komi of scientific center of the Ural office of the Russian Academy of Sciences, Syktyvkar, Russia.

**ORCID ID:** 0000-0002-4784-7915

**e-mail:** Kdb1970@mail.ru





work is devoted to theoretical aspects of financial resources of state extrabudgetary funds of the Russian Federation. *The purpose of the article* is to determine the importance and place of state extrabudgetary funds in the financial system, the main directions of optimization of state financial resources, their development in spatial aspect from the point of view of the functioning of territorial budgetary systems and federal extrabudgetary funds in the regions of the country. *The object of the study* is the financial resources of the state extrabudgetary funds of the Russian Federation. *Methods used in the study.* The methodological basis of the study is the system of scientific methods used in the complex to achieve the goal and solve the set tasks. The dialectical method had made it possible to justify causal relations in the operation of State budgetary systems. The historical method is applied in the study of historical experience of financing the social sphere. Popular scientific, systemic and logical methods have also been used to obtain research findings. The empirical basis was international conventions, legislative acts of the Russian Federation, reference literature. *Statement of the main material.* Public finances in the regions should be considered not only with regard to the budgetary sphere, but also the activities of state social extra-budgetary funds, their importance in education and spending of public finances. The functioning of State budgetary funds is based on the relevant legal acts of State authorities, where their activities are regulated, sources of education are established and rules for the use of financial resources are drawn up. One of the main priorities of the Government's activities is the pension, social and medical sectors, which need significant expenditures. The systemic independence of the above-mentioned funds, their removal from the budgetary sphere, will ensure the smooth implementation of these expenditures. *Research conclusions.* The analysis of theoretical aspects of financial resources makes it possible to conclude that regardless of the interpretation of the concept of "financial system," state extrabudgetary funds are an independent link of the current financial system of Russia. The diversity of forms and sources of financing for social development and social protection programmes has determined the increased responsibility of the State in regulating these processes, the improvement of which should mean the implementation of a set of measures.

**Key words:**

social off-budget funds, financial sector, off-budget funds, financial resources, public and municipal finances.

---

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ  
ПОЗАБЮДЖЕТНИХ ФОНДІВ**

*Постановка проблеми. Постановка проблеми.* Питання природокористування, інфраструктури регіонального і муніципального масштабу, розвитку сфери торгівлі і послуг, використання нерухомості, впровадження особливих форм освіти, культури і охорони здоров'я можливо здійснювати за допомогою фінансових ресурсів регіону. Робота присвячена теоретичним аспектам фінансових ресурсів державних позабюджетних фондів Російської Федерації. *Метою статті* є визначення значення і місця державних позабюджетних фондів у фінансовій системі, основних напрямів оптимізації державних фінансових ресурсів, їх розвитку в просторовому аспекті з позиції функціонування територіальних бюджетних систем і федеральних позабюджетних фондів в регіонах країни. *Об'єкт дослідження* – фінансові ресурси державних позабюджетних фондів Російської Федерації. *Методи, використані в дослідженні.* Методологічну підставу дослідження складає система наукових методів, вживаних в комплексі для досягнення мети і вирішення поставлених завдань. Діалектичний метод дав можливість обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки в процесі функціонування державних бюджетних систем. Історичний метод застосований при вивченні історичного досвіду фінансування соціальної сфери. Для здобуття дослідницьких висновків використано також загальнонаукові, системний і логічний методи. Емпіричною базою стали міжнародні конвенції, законодавчі акти Російської Федерації, довідкова література. *Виклад основного матеріалу.* Суспільні фінанси в регіонах необхідно розглядати не лише відносно бюджетної сфери, але і діяльності державних соціальних позабюджетних фондів, їх значення в освіті і витрачання держфінансів. Функціонування державних позабюджетних фондів ґрунтується на відповідних правових актах органів госвласті, де регулюється їх діяльність, встановлюються джерела освіти і виробляються правила використання фінансових ресурсів. Одним з головних пріоритетів діяльності уряду країни є пенсійна, соціальна і медична сфери, які потребують істотних витрат. Системна незалежність вищеперелічених фондів, їх виведення, за рамки бюджетної сфери забезпечить безперешкодне здійснення цих витрат. *Висновки дослідження.* Проведений аналіз теоретичних аспектів фінансових ресурсів, дозволяє зробити висновок про те, що незалежно від тлумачення поняття «Фінансова система», державні позабюджетні фонди – це самостійна ланка нинішньої фінансової системи Росії. Різноманіття форм і джерел фінансування програм в області розвитку соціальної сфери і соціального захисту населення

---

зумовлює підвищену відповідальність держави в регулюванні даних процесів, вдосконалення механізмів якого повинне означати здійснення комплексу заходів.

**Ключові слова:**

соціальні позабюджетні фонди, фінансовий сік-тор, пенсійне забезпечення, позабюджетні фонди, фінансові ресурси, державні і муніципальні фінанси.

**Постановка проблеми.** Фінансовий сектор являється важким елементом економіки кожної території країни, де автономно вирішуються питання природопольовання, інфраструктури регіонального і муніципального масштабу, розвитку сфери торгівлі і послуг, використання нерухомості, впровадження особливих форм освіти, культури і охорони здоров'я. Усе це можливо здійснювати з допомогою фінансових ресурсів регіону.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням вивчення позабюджетних фондів в складі суспільних фінансів присвячені роботи Е. Д. Соколовой, А. А. Нечай [1], Т. В. Усковой [2], Г. С. Изотовой [3]. В своїх дослідженнях Н. И. Химичева і О. Н. Горбунова [4], А. И. Худяков [5], С. А. Агапцов [6], Э. Н. Шафигуллин [7] вказують на те, що складним елементом фінансової системи є безпосередньо державні позабюджетні фонди, здійснюючі формування, розміщення і витрати відповідальних фінансових фондів в межах суспільних програм уряду країни. Правовий статус позабюджетних фондів означає Л. А. Ханкевич [8].

**Цель статьи** – на основі аналізу досліджень спеціалістів, займаючихся проблемами фінансів, визначити значення і місце державних позабюджетних фондів в фінансовій системі, визначити основні напрями оптимізації державних фінансових ресурсів, їх розвиток в просторовому аспекті з позиції функціонування територіальних бюджетних систем і федеральних позабюджетних фондів в регіонах країни.

**Изложение основного материала исследования.** Фінансові ресурси забезпечують інвестиційну, операційну, фінансову діяльність держави, виступаючи засобом покриття витрат, обумовлених виконанням ними функцій по суспільному забезпеченню.

Ринокній економіці притаманна багатовекторність фінансування суспільної сфери, куди направляються: бюджетні сред-

ства всіх рівнів, включаючи міжбюджетні трансферти; позабюджетні засоби (державних суспільно-страхових фондів, позабюджетних фондів регіонів; комерційних суспільних фондів; поземних ресурсів; засоби населення; міжнародних фінансових організацій і т.п.).

Спеціалісти в області фінансів виділяють: фінанси сектора державного управління, фінанси нефінансових корпорацій, грошові ресурси фінансових корпорацій, грошові засоби домашніх господарств.

Вдосконалення суспільних фінансів в перспективі потребує вироблення принципово інших інструментів регулювання фінансових ресурсів, впровадження нових, відповідальних ринковим умовам господарювання, способів формування фінансової самодостаточності територій держави.

Так же, суспільні фінанси в регіонах необхідно розглядати не тільки відносно бюджетної сфери, але і діяльності державних суспільних позабюджетних фондів, їх значення в освіті і витраті державних коштів [2, с. 168].

Розглядаючи питання суспільних фінансів, Г. С. Изотова означає їх як сукупний обсяг фінансових ресурсів бюджетної системи, позабюджетних фондів, фірм і організацій державного сектора [3, с. 28].

К суспільним фінансам необхідно відносити і частину державних коштів, які в ринкових умовах служать інструментом накоплення ресурсів фінансової сфери всіх секторів економіки, при реалізації регіональних стратегій і програм суспільно-економічного розвитку.

Життєспроможність такого підходу визначається тим, що фінансові засоби бюджетів, являючись одним з головних елементів фінансової системи, стосуються взаємодій між податковими органами територій Росії, платіжниками і бюджетодержателями, але не обмежують всієї величини фінансових засобів, підконтрольних органам управління всіх рівнів.





Значительная часть финансовых средств аккумулируется в государственных социальных внебюджетных фондах и направляется на решение социальных задач. Следовательно, определение количественных параметров финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении региональных органов власти, является важным элементом государственной политики.

В результате структурных изменений сферы общественных финансов произошло выделение внебюджетных фондов, участвующих в финансировании основных программ социально-экономического развития. Кроме того, через внебюджетные фонды путём процедуры выделения федеральных трансфертов образуются финансовые ресурсы бюджетов регионального и муниципального уровней.

В последние годы растёт важность внебюджетных источников финансирования социально ориентированных программ, где основными являются ресурсы государственных социальных внебюджетных фондов, управляемые органами госвласти всех уровней. Причём финансовое право служит основным регулятором их образования и использования. Государственные социальные внебюджетные фонды – это фонды денежных средств, которые образуются за пределами бюджетной системы государства и предназначены для осуществления конституционных прав людей и удовлетворения социальных и экономических потребностей. Кроме того, они являются дополнительными источниками формирования ресурсов экономики и способствуют большему охвату услуг, оказываемых населению.

Внебюджетные фонды являются структурной частью финансовой системы и имеют свои характерные черты: тарифы страховых взносов вводятся правительством на обязательной основе, при этом данные платежи имеют налоговую основу; денежные средства фондов обособлены от финансовых ресурсов территорий, контролируются госорганами управления и обеспечивают финансирование внебюджетных расходов; базой финансовых ресурсов служат перечисления предприятий и домашних хозяйств.

Главная роль в обеспечении финансовых ресурсов страны принадлежит внебюджетным социальным фондам – Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, федеральный и территориальный фонды обяза-

тельного медицинского страхования. В них аккумулированы финансовые ресурсы, направляемые на обеспечение социальных функций, главными из которых являются государственное пенсионное обеспечение, оказание бесплатной медпомощи, поддержка домашних хозяйств в области трудовой занятости, помощь женщинам в дородовой и послеродовой периоды, покрытие трат на санаторно-курортное лечение и пр. Величина финансовых ресурсов перечисленных выше фондов находится в пределах 80% от совокупного объема внебюджетных источников финансирования.

Территориальные фонды образуются органами управления на местах с целью устранения межбюджетных и межтерриториальных диспропорций. Благодаря им решаются вопросы межотраслевых взаимосвязей. Местные налоги и сборы, а также территориальные займы являются основой финансовых ресурсов территориальных внебюджетных фондов и имеют экономическое направление.

Для определения роли внебюджетных фондов в финансовой системе страны необходимо изучение научных подходов по вопросам финансов государства.

Признанный специалист в области финансового права Н. И. Химичева делает акцент на то, что нынешняя финансовая система основывается на опыте развитых стран, в том числе и в сфере функционирования государственных внебюджетных фондов. Финансовой системе свойственны черты, принадлежащие рыночному типу хозяйствования. Появились институциональные финансовые структуры местного самоуправления, напрямую не принадлежащим госвласти. На ряду с этим, финансовой системе страны присущи особенности специфического характера, отражающие социально-экономические условия и порядки, сформированные в государстве [4, с. 39-40].

Согласно Федеральному закону № 212-ФЗ величина страховых взносов, направляемых во внебюджетные фонды, порядок их удержания, регулирование уплаты соответствующими субъектами, показывают на существующую бюджетную, налоговую и социально-экономическую политику страны, способствующие нахождению нужных пропорций государственных и частных выгод.

О.Н. Горбунова, классифицируя финансовую систему государства, определяет её как «совокупность финансовых институтов,

каждый из которых способствует образованию и использованию соответствующих денежных фондов», или «совокупность государственных органов и учреждений, осуществляющих в пределах своей компетенции финансовую деятельность» [4, с. 40-41]. В первом случае, учитывая заграничную практику при рыночном типе хозяйствования, выделяются такие фонды денежных средств как: государственные финансы; финансы корпорированных предприятий; муниципальные финансы; средства страховых учреждений; заимствованные финансовые средства. Во втором автор указывает, что составным элементом данной совокупности являются непосредственно внебюджетные госфонды, осуществляющие формирование, размещение и расходование соответствующих финансовых фондов в границах соцпрограмм правительства страны.

Для более широкого осмысления вопросов госфинансов существенным является изучение опыта не только отечественных учёных, но и представителей зарубежных научных школ финансовой направленности. Так, Л.А. Ханкевич, белорусский учёный, определяет финансовую систему государства как «совокупность определяемых правом собственности денежных фондов и установленного законом правового статуса каждого из этих фондов» [8, с. 39].

Казахстанский учёный А.И. Худяков в составе финансовой системы выделяет:

1) финансовые средства негосударственных производственных корпораций, страховых учреждений; финансовых организаций; соцфондов без участия госструктур (коммерческие и некоммерческие организации (НКО));

2) госфинансы, базирующиеся на бюджетной системе, а также денежные ресурсы государственных страховых учреждений, внебюджетных целевых фондов, государственных финансовых учреждений, государственных унитарных предприятий [5, с. 35].

Украинский ученый А.А. Нечай разделяет финансовую систему на общественные и частные составляющие [1, с. 9].

Из вышеперечисленных позиций ученых, изучающих теоретические вопросы финансовых систем, можно выделить: две совокупности элементов структуры – коммерческие и общественные финансы (это отмечают в своих работах Э.Д. Соколова, А.А. Нечай [1, с. 9]); некоторые учёные при тща-

тельном изучении структуры финансовой системы обособляют 5 основных групп составляющих. К приверженцам этой научной точки зрения, так или иначе, относятся Е.Ю. Грачева, Ю.А. Крохина, Н.И. Химичева и другие.

В большинстве научных исследований финансовой системы государственные внебюджетные фонды рассматриваются в качестве самостоятельного звена. Важно подчеркнуть, что неперенным элементом в составе каждой страны с социально-ориентированным вектором развития является присутствие государственных внебюджетных фондов. Грамотно применяя практику иностранных государств, при определении места государственных внебюджетных фондов, Россия подтвердила свою социальную ориентацию своего развития.

С позиции Э. Н. Шафигуллиной, внебюджетные фонды базируются на комплексе финансовых распределительных операций, формирующих государственные фонды финансовых ресурсов, источником которых являются обязательные страховые и прочие доходы. Главная их цель – финансирование госрасходов, не входящих в бюджетную систему страны [7, с. 12-13].

Одним из главных приоритетов деятельности правительства страны являются пенсионная, социальная и медицинская сферы, которые нуждаются в существенных расходах. Системная независимость вышеперечисленных фондов, их выведение за рамки бюджетной сферы, обеспечит беспрепятственное осуществление этих расходов.

Как известно, раньше социальные расходы государства полностью финансировались из бюджетной системы и данный подход являлся неэффективным. Создание государственных внебюджетных фондов социальной направленности позволило разгрузить бюджеты всех уровней, а самое главное, способствовало налаживанию более жизнеспособной финансовой системы страны [6].

**Выводы и перспективы дальнейших исследований.** Проведённый анализ теоретических аспектов финансовых ресурсов, позволяет сделать вывод о том, что вне зависимости от толкования понятия «финансовая система», государственные внебюджетные фонды – это самостоятельное звено нынешней финансовой системы России.

Таким образом, многообразие форм и источников финансирования программ в об-



ласти развития социальной сферы и социальной защиты населения предопределяет повышенную ответственность государства в регулировании данных процессов, совершенствование механизмов которого должно означать осуществление комплекса мер, среди которых:

- оптимизация финансирования стратегических программ развития отраслей социальной сферы из бюджетов всех уровней;
- финансирование экстренных социальных программ за счет резервных фондов;
- определение нормативов оказания социальных услуг на безвозмездной основе;
- регулирование процессов коммерциализации услуг социальной сферы на основе принципа разумного соотношения объемов платных и бесплатных социальных услуг;
- дальнейшее развитие экономического стимулирования развития социальных отраслей путем применения льготных механизмов налогообложения и кредитования;
- развитие эффективного партнерства государственных, частных структур и некоммерческих организаций в решении социальных задач.

Дальнейшая перспектива исследований – провести ревизию информационных источников открытого доступа, сделать отбор показателей для целей анализа финансовых ресурсов внебюджетных фондов северных регионов. Конечная цель исследования – разработка мер по улучшению финансового положения внебюджетных фондов, как конкретного региона, так и России в целом.

### Литература

1. Нечай А. А. *Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве*: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. К., 2005.
2. Ускова Т. В., Поварова А. И., Орлова В. С. *Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации*. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. 168 с.
3. Изотова Г. С. *Бюджетная безопасность региона: методы обеспечения*. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. 145 с.

Стаття надійшла

до редакції : 07.02.2020 р.

4. Бит-Шабо И. В. О роли и месте государственных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации. *Ленинградский юридический журнал*. 2013. №3 (33). С. 38-43.

5. Худяков А. И. *Финансовое право Республики Казахстан*. Общая часть. Алматы: Баспа, 2002. 272 с.

6. Агапцов С. А. Правовое регулирование деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации. *Финансовое право*. 2005. № 3. С. 17-21.

7. Шафигуллин Э. Н. Финансово-правовые основы обязательного пенсионного страхования. *Российская юстиция*. 2010. № 5. 80 с.

8. Ханкевич Л. А. *Дискуссионные аспекты теории финансового права: монография*. Минск: БИП-С Плюс, 2007. 144 с.

### References

1. *Nechay, A. A.* (2005). Legal problems of the regulation of public spending in the state: abstract. dis. ... Dr. jur. sciences. Kyiv.
2. *Uskova, T. V. & Povarova, A. I. & Orlova, V. S.* (2010). Public finance of the regions: priorities for modernization. Vologda: ISEDT RAS, 168.
3. *Izotova, G. S.* (2004). Budget security of the region: methods of providing. Vologda: VNKTS CEMI RAS, 145.
4. *Bit-Shabo, I. V.* (2013). On the role and place of state-owned extra-budgetary funds in the financial system of the Russian Federation. *Lenin-grad Legal Journal*, 3 (33), 38-43.
5. *Khudyakov, A. I.* (2002). The financial law of the Republic of Kazakhstan. A common part. *Almaty: Baspa*, 272.
6. *Agaptsov, S. A.* (2005). Legal regulation of the activities of the Pension Fund of the Russian Federation. *Financial law*, 3, 17-21.
7. *Shafigullin E. N.* (2010). Financial and legal basis of compulsory pension insurance. *Russian Justice*, 5, 80.
8. *Hankevich, L. A.* (2007). Discussion aspects of the theory of financial law: monograph. *Minsk: BIP-S Plus*, 144.

Стаття прийнята

до друку: 03.03.2020р.

### Бібліографічний опис для цитування :

Колечков Д. В. Теоретические аспекты финансовых ресурсов внебюджетных фондов / Д. В. Колечков // Часопис економічних реформ. – 2020. – № 1 (37). – С. 43–48.

