Богданова Оксана Юрьевна. Модернизация механизма формирования и использования государственных внебюджетных фондов : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Богданова Оксана Юрьевна; [Место защиты: Рост. гос. эконом. ун-т "РИНХ"].- Ростов-на-Дону, 2009.- 195 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/481

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-методологические подходы к механизму формирования и использования государственных внебюджетных фондов**

1.1. Экономическая природа фондов социального назначения и их место в системе социальной защиты населения

1.2. Особенности функционирования механизма формирования и использования государственных внебюджетных фондов

**Глава 2. Анализ современного порядка формирования и использования финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов**

2.1 Оценка финансового потенциала государственных внебюджетных фондов

2.2. Расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов и направление их использования

2.3. Исследование финансово-организационных аспектов функционирования государственных внебюджетных фондов

**Глава 3. Комплексно-системный подход к модернизации механизма формирования и использования государственных внебюджетных фондов**

3.1. Обоснование необходимости создания Единого фонда социального назначения

3.2. Практические аспекты усиления социальной защищенности граждан в рамках основополагающих условий развития фонда социального назначения

Заключение

Библиографический список

Приложения

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Переход к рынку ознаменовался в России рядом кардинальных изменений в организационной структуре национального хозяйства, в том числе и в системе государственных финансов. Наряду с преобразованием государственного бюджета в многоуровневой бюджетной системе были созданы специальные фонды денежных средств со своими источниками формирования и направлениями финансирования — государственные внебюджетные фонды, которые, являясь самостоятельными финансово-кредитными институтами, стали важным элементом системы социальной защиты населения и инструментом реализации социальной политики.

Главной целью социальной политики России как важнейшей составляющей государственной финансовой политики является повышение уровня и качества жизни населения. Достижение этой стратегической цели невозможно без повышения эффективности функционирования государственных институтов, увеличения степени социальной защищенности всех слоев населения и достижения результативности использования средств государственных внебюджетных фондов.

Основным предназначением государственных внебюджетных фондов является создание необходимых условий для воспроизводства трудовых ресурсов. Роль фондов с точки зрения институциональных подходов заключается в самосохранении и развитии человеческого капитала, установлении сложных и устойчивых взаимосвязей между экономической и социальной формами жизнедеятельности человека. В этих фондах аккумулируются финансовые ресурсы, предназначенные для реализации важнейших социальных гарантий: пенсионного обеспечения, оказания бесплатной медицинской помощи, поддержки в случае потери трудоспособности, несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, во время отпусков по беременности и родам, безработицы и т.д.

Вместе с тем полностью решить проблемы социальной защищенности граждан в России в рамках государственных внебюджетных фондов пока не удалось. На сегодняшний день сохраняется реальная опасность неполного осуществления социальных платежей, гарантируемых государством, нецелевого использования средств государственных внебюджетных фондов; в тарифной политике фондов четко не определена роль государства, работодателя и наемного работника, не установлена их взаимная ответственность на всех этапах осуществления социального страхования. Построение современной системы социальной защиты населения на базе государственных социальных внебюджетных фондов привело к повышению технологического уровня организации социального страхования и удорожания всей системы социальной защиты населения.

Функционирование государственных внебюджетных фондов в настоящее время происходит на фоне неблагоприятной демографической и социально-экономической ситуаций, усугубленными мировым финансовым

4 кризисом, который затронул и экономику России. Высок уровень числа безработных, медленно снижается инфляция, впервые за десятилетие прогнозируется снижение реального уровня доходов граждан. Так, доля жителей России с доходами ниже прожиточного минимума в 2008 году равнялась 13,1% от общей численности населения, но уже в первом полугодии 2009 года их доля увеличилась до 17,4%'. На сегодняшний день проблема бедности в России признана на самом высоком политическом уровне.

В связи с этим необходимость достижения уровня социальной защищенности, гарантирующего удовлетворение насущных жизненных потребностей граждан, актуализует необходимость системного исследования теоретико-методологических основ механизма формирования и использования финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов социального назначения, выявления факторов, оказывающих влияние на их развитие, разработки финансовых инструментов, направленных на повышение эффективности их функционирования и использования.

Данные обстоятельства, определяющие актуальность поиска путей построения эффективной системы социальной защиты населения в условиях рыночной экономики, послужили предпосылкой выбора темы диссертационной работы, определили ее структуру и логику исследования.

**Степень разработанности проблемы в научной литературе.**Наиболее адекватной методологической основой анализа проблем формирования и использования государственных внебюджетных фондов в современных условиях выступают фундаментальные исследования финансовых отношений, посвященные отдельным аспектам формирования и использования финансовых ресурсов. В российской науке общие характеристики такого подхода представлены в работах Бабича A.M., Дробозиной Л.А., Ивановой О.Б., Ковалева В.В., Поляка Г.Б., Родионовой В.М., Романовой Т.Ф., Романовского М.В., Сабанти Б.М.

В российской экономической литературе имеется ряд публикаций, где раскрыта роль и место внебюджетных фондов в государственном регулировании финансовых отношений в системе социальной защиты в условиях рыночных отношений. Это нашло отражение в публикациях ученых-экономистов: Агапцова С.А., Андросовой Л.Д., Аюшиева А.Д., Белоусовой А.Г., Берлина СИ., Бурдавицына СВ., Капкаевой Н.З., Карчевского В.В., Кричевского Н.А., Ногина О.А., Павловой Л.Н., Павлюченко В.Г., Ройка В.Д., Романова Е.Ю., Федоровой М.Ю., Шевченко Т.Н., Яновой СЮ.

Основы общетеоретических аспектов социальной защиты и социального страхования были представлены в трудах ученых: Бевериджа У., Бисмарка О., Вагнера А., Вигдорчика Н.А., Вульфа В.Л., Гомелля В.Б., Дулясовой М.В., Жильцова Е.Н., Коломина Е.В., Мамедова А.А., Маркузона Ф.Д., Мачульской Е.Е., Семашко Н.А., Соловьева А.К., Сулеймановой Г.В., Ройка В.Д., Ханнановой Т.Р.,

Труды вышеуказанных авторов в своей совокупности значительно повысили уровень разработанности финансовых проблем, в том числе и

1 По данным Федеральной службы государственной статистики.

5 современных проблем формирования и использования финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов. Вместе с тем, специфика реформационных процессов в бюджетной и социальной сферах, особенно в условиях кризисного состояния отечественной экономики, требует дальнейшего исследования системы государственных социальных внебюджетных фондов, способных в полной мере реализовать финансовую и социальную политику государства.

Актуальность указанной проблемы, ее научно-практическая значимость, наличие ряда нерешенных и дискуссионных проблем в этом направлении предопределили выбор темы диссертационного исследования, ее цель и задачи, предмет и объект исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования.**Цель диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методологических подходов и выработке практических рекомендаций по модернизации механизма формирования и использования государственных внебюджетных фондов, ориентированного на усиление социальной защищенности граждан.

**Достижение поставленной цели**предусматривает постановку и решение следующего ряда задач:

1. выявить соподчиненные взаимосвязи дефиниций: «социальная защита», «социальная защищенность», «фонды социального назначения» для расширения сложившегося в экономической литературе сущностного понимания понятия «социальная защищенность» как качественной составляющей системы социальной защиты населения;
2. обосновать принципы и предложить критерии построения классификации социальных выплат, осуществляемых из бюджетов государственных внебюджетных фондов на основе качественной определенности социальных рисков;
3. провести критический анализ состояния современного механизма формирования и использования финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов и сформулировать предложения по его модернизации;
4. предложить на методологическом уровне основополагающие условия развития фондов социального назначения в рамках российской модели социального страхования;
5. обосновать предложения по консолидации и обособлению в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации финансовых ресурсов фондов социального назначения, путем придания им самостоятельного статуса целевых средств.
6. разработать комплекс практических рекомендаций по развитию фондов социального назначения, адекватных требованиям функционирования эффективной системы социальной защиты и высокой социальной защищенности граждан.

Предметом исследования являются совокупность финансовых и организационно-управленческих отношений, возникающих в рамках механизма

6 формирования и использования финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов социального назначения.

**Объектом исследования**выступают государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, фонды обязательного медицинского страхования.

**Теоретической и методологической основой**диссертационного исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых по вопросам организации, функционирования и развития государственных внебюджетных фондов, проблемам их совершенствования в условиях социально-экономических преобразований, влияющих на уровень и качество жизни населения; официальные сайты законодательных и исполнительных органов власти, а также государственных внебюджетных фондов; методические и аналитические материалы.

Диссертация выполнена в рамках Паспорта специальности ВАК 08.00.10. - финансы, денежное обращение и кредит, часть 1 «Финансы», раздел 2 «Государственные финансы», п. 2.1. «Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны», п. 2.5. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования».

**Инструментарно-методический аппарат.**Достоверность выводов и предложений, полученных в ходе исследования, обеспечивалась применением диалектического метода научного познания, системного подхода к изучению сложных экономических процессов в единстве историко-генетического и функционально-структурного аспектов. В работе также использованы общенаучные методические подходы: экономико-статистический, сравнительно-аналитический и ситуационный анализ, — позволившие наиболее полно осуществить научный анализ решения поставленных задач.

**Информационно-эмпирическая база исследования**формировалась на основе законодательных и нормативных актов Российской Федерации, Бюджетных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, указов Президента РФ, официальных данных Федеральной государственной статистической службы РФ, её территориальных органов, отчетов об исполнении государственных внебюджетных социальных фондов, материалов монографических исследований ведущих отечественных и зарубежных ученых, интернет-ресурсов, а также результатов непосредственных наблюдений и практических разработок автора.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования**основывается на том, что современное состояние социально-ориентированной экономики, характеризующееся системными изменениями ряда элементов экономической, демографической и социальной слагаемых социального обеспечения граждан, требует поиска эффективных способов организации управления финансовыми ресурсами системы государственных фондов социального назначения

**7**посредством ее модернизации, предполагающей: классификацию социальных выплат, осуществляемую из бюджетов государственных внебюджетных фондов на основе качественной определенности социальных рисков, предусматривающую целевое и результативное расходование средств фондов социального назначения; модификацию порядка формирования доходов фондов при оптимальном усилении страховой компоненты; консолидацию финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов социального назначения в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации.

**Положения, выносимые на защиту:**

**1.**Одним из основополагающих положений социальной политики государства является обязательное социальное страхование, финансовой базой которого выступают государственные внебюджетные фонды, предназначенные эффективно аккумулировать и справедливо расходовать финансовые ресурсы, что способствует обеспечению социальной защиты при реализации соответствующих социальных рисков, расширение границ теоретико-методологического познания отношений, связанных с функционированием государственных внебюджетных фондов, требует исследования сущностного содержания понятия «фонды социального назначения», что объясняется их ролью в системе социальной защиты населения и обусловлено необходимостью гарантированного обеспечения социальной защищенности и улучшения качества жизни граждан.

2.На сегодняшний день социальное страхование представляет собой базовый институт социальной защиты трудозанятого населения и важный сегмент рыночной экономики, предназначение которого заключается в выполнении воспроизводственной функции в сфере трудовых отношений, реализуемых путем формирования и распределения страховых ресурсов для защиты работника от типовых социальных рисков утраты трудоспособности и работы: болезнь, инвалидность, старость, безработица и другие. Современное состояние системы социального страхования, характеризующееся ослаблением финансовой устойчивости государственных внебюджетных фондов, в сочетании с государственной значимостью решаемых ими социальных задач, обусловливает необходимость консолидации на базе типологической общности финансовых ресурсов всех государственных внебюджетных фондов в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации, позволяющей эффективно решить проблемы укрепления финансовой устойчивости и финансового взаимодействия, координации инвестиционной деятельности, разработки действенных инструментов государственного финансового контроля и обеспечения прозрачности процесса движения и использования финансовых ресурсов.

3. Доктрина социальной справедливости реализуется в формах, содержащих в себе компонент материального обеспечения социальных гарантий, с точки зрения создания возможностей равного доступа к социальным благам, необходимым для развития способностей человека и его достойного существования. Организация социального страхования позволяет

**g**находить оптимальные соотношения между ролью тех или иных индивидов, групп и их социальным положением, между их правами и обязанностями, трудом и вознаграждением и отойти от позиции уравнительности в этой области отношений. Ключевым направлением реализации принципов справедливости становится создание целевого фонда социального назначения, процесс формирования финансовых ресурсов которых заключается в юридическом закреплении степени вовлеченности в данную сферу различных субъектов: государства, работодателей, работников, страховых организаций. Достижение этой цели особенно актуализируется в условиях современного кризисного состояния рыночной экономики, когда именно социальное страхование должно обеспечить социальную защищенность граждан.

4.Современный этап реформирования бюджетного процесса проявляется в смещении акцентов бюджетного процесса от затратного управления бюджетными ресурсами и ресурсами государственных внебюджетных фондов в сторону «достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств». Однако в настоящее время в стране чрезмерно велики операционные расходы по управлению системой государственных внебюджетных фондов, модернизационный потенциал которых заключается в новом видении процесса управления финансовыми ресурсами этих фондов: формирование целевого фонда социального назначения, соответствующего уровня путем консолидации финансовых ресурсов в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации, что обеспечит целевое использование, прозрачность, надежную инвестиционную активность средств этого фонда и, в том числе, приведет к сокращению экономических и технологических расходов его функционирования.

5. Выработка действенного механизма формирования и использования целевого фонда социального назначения, позволяющего обеспечить высокий уровень качества жизни человека и реализацию его конституционных прав на пенсионное обеспечение, охрану здоровья, является одной из базисных национальных инноваций. В настоящее время в организации и функционировании государственных внебюджетных фондов имеется ряд недостатков как субъективного, так и объективного характера, заключающихся в отсутствии: критериев в виде нормативов и стандартов качества жизни, здоровья, социального обеспечения, рассчитанных на их достижение во временном аспекте; системы мониторинга качества жизни и здоровья; государственного финансового контроля и аудита эффективности в системе социальной защиты населения; федерального закона «О государственной системе обеспечения достойного качества жизни, здоровья, социального обеспечения населения и порядке формирования и использования финансовых ресурсов на эти цели», а также в затратном характере организационного и функционального механизма формирования и использования государственных внебюджетных фондов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в теоретико-методологическом обосновании и разработке практических

**9**рекомендаций по модернизации механизма формирования и использования государственных внебюджетных фондов, нацеленных на достижение их финансовой устойчивости и результативности финансовых ресурсов, предназначенных для защиты от социальных рисков.

Наиболее существенные результаты, полученные в ходе исследования, составляющие его научную новизну и выносимые на защиту, сводятся к следующему:

1.Дана авторская интерпретация дефиниции «социальная защищенность», рассматриваемая как совокупность комплекса социальных мер, реализуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, посредством формирования и использования целевых фондов социального назначения, гарантирующих необходимый уровень жизнеобеспечения и качества жизни граждан, направленных на достижение максимального социального эффекта.

2.Разработана авторская классификация социальных выплат, осуществляемых из бюджетов фондов социального назначения, предусматривающая в качестве основной классификационной единицы -«социальный риск». В основу классификации положены следующие критерии: системные элементы социальной защиты работника и членов его семьи (социальное страхование, социальное обеспечение, социальная помощь); виды социальных выплат; организационные принципы (превентивность, результативность, устранение излишних звеньев управления), что позволило обосновать направления модернизации механизма формирования и использования государственных внебюджетных фондов.

3.Обоснована необходимость законодательно предусмотреть прямое участие работника в формировании финансовых ресурсов фондов социального назначения путем взимания страховых взносов от оплаты труда в размере 5%, в том числе: на пенсионное обеспечение - 3%, на медицинское обеспечение - 2%, что позволит повысить финансовую устойчивость фондов, а также экономическую заинтересованность и финансовую ответственность работника.

4.Сформулировано предложение по консолидации финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов в целевом Едином фонде социального назначения (ЕФСН)2 посредством модернизации методов формирования доходов и принципов управления финансовыми ресурсами, что позволит повысить эффективность, прозрачность и оперативность управления финансовыми ресурсами социального назначения.

5.Разработан авторский макет персонального социального паспорта как документа, отражающего накопленную и зафиксированную информацию о социально-экономическом положении и состоянии здоровья в течение жизни гражданина, структурированный по социальным составляющим (медицинское обеспечение; социальное обеспечение; пенсионное обеспечение), по показателям жизнеобеспечения, сгруппированных в разрезе указанных составляющих, и алгоритма социальных выплат. Использование персонального

2 Название условное

10 социального паспорта позволит обеспечить адресный подход к социальной защищенности гражданина, прозрачность социальных выплат.

6. Даны рекомендации по развитию фондов социального назначения, включающие: 1) разработку единого классификатора социальных выплат, предусматривающего кодификационный номер, статус получателя, срок действия, источник финансового покрытия, размер и характер социальной выплаты; 2) внедрение мониторинговых обследований, позволяющих проводить факторный анализ причин изменения показателей качества жизни и охраны здоровья; 3) создание единой информационно-аналитической базы, на основе которой подтверждаются права на получение социальных выплат, учет их фактического предоставления, обоснованность оценки результативности государственных социальных выплат.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы**состоит в том, что основные теоретические положения и выводы исследования доведены до уровня конкретных предложений, которые могут быть использованы в целях модернизации механизма формирования и использования государственных внебюджетных фондов. Разработанные предложения и рекомендации могут быть применены в практической деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления для вовлечения в систему социальной защиты населения дополнительных финансовых ресурсов, в частности, путем введения новых видов обязательного личного пенсионного и медицинского страхования и достижения результативности государственных расходов, посредством внедрения «персонального социального паспорта», обеспечивающего адресный подход в социальной защищенности граждан, мониторинговых обследований, позволяющих проводить факторный анализ причин изменения показателей качества жизни и охраны здоровья.

**Апробация и внедрение результатов исследования.**Теоретические и практические результаты диссертационного исследования докладывались и получили одобрение на региональных и межвузовских научно-практических конференциях.

Материалы диссертационной работы нашли свое отражение в хоздоговорных темах, выполняемых по заданию Академии бюджета и казначейства Министерства финансов РФ: № 7-7/01 «Разработка комплексной системы мер по социальной финансово-экономической стабилизации и реформированию межбюджетных отношений муниципальных образований», № 4/02 «Источники формирования финансового баланса территории и их рациональное использование», № 772/03 «Региональная финансовая политика: опыт и проблемы», № 815/04 «Стратегия управления финансами в регионе», № 815/ 10-05 «Стратегическое финансовое планирование территориальных финансов, ориентированное на результат», № 815/11-05 «Планирование территориальных финансов, ориентированное на результат».

Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе Ростовского государственного экономического университета «РИНХ»

при проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам: «Финансы», «Страхование», «Внебюджетные фонды», «Расходы бюджета».

Результаты диссертационного исследования нашли свое применение в работе Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в Мясниковском районе Ростовской области, Министерства здравоохранения Ростовской области, ООО «Страховая Компания «Реал», филиал «Южный»».

## Особенности функционирования механизма формирования и использования государственных внебюджетных фондов

В цивилизованной рыночной экономике государство обязано защищать граждан от негативных социальных последствий рыночной экономики, от социальных рисков, связанных с потерей работы, дохода и трудоспособности. Социальное государство обязано проводить активную, государственную социальную политику, направленную на повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение всеобщей доступности основных социальных услуг, повышение качества социального обслуживания, обеспечение занятости населения. Рыночные реформы в России привели к существенным изменениям в благосостоянии населения, следствием которых стало расширение масштабов бедности.

Бедность свойственна любой экономической системе во все времена, но острота ее в обществе резко различается в зависимости от объема произведенного продукта и накопленного богатства, производственного потенциала страны, благосостояния народа, способов распределения. Развитые страны, ориентирующиеся как правило, на социальный мир и мощный средний класс, имеют невысокие различия в уровне доходов и небольшие слои бедных,

тогда как наша страна социально крайне поляризована. Бедность - понятие

сложное, исторически обусловленное, многофакторное. К бедным относят

людей, не имеющих средств на минимальный национальный стандарт

потребления (в РФ - прожиточный минимум). В каждом государстве он свой и

зависит от возможностей производства, богатства нации, традиций,

менталитета и т.п. Прожиточный минимум в Российской Федерации в 2000 2009 гг. представлен в табл. 2.

В результате перемен в экономике существенным образом изменилась и структура бедных слоев населения, появились «новые бедные», т.е. трудоспособные граждане, которые не вхостоянии заработать достаточно, для того чтобы содержать семью. Таким образом, в категорию бедных широко входит работающее население. Заниженная цена труда, особенно среди работников бюджетной сферы, задержки заработной платы и другие факторы способствуют устойчивому формированию категории малоимущих из этой среды.

В Бюджетном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2009-2011гг. одной из основных задач бюджетной политики стоит необходимость- усиления роли бюджета в стимулировании роста экономики и повышении уровня жизни населения па долгосрочную перспективу .

В России на протяжении многих лет остается неизменным ряд проблем в системе социальной защиты населения, и в большей степени они касаются государственных внебюджетных фондов. Даже в условиях последних бюджетных преобразований и реформ данные проблемы, не решаются, а в некоторой степени даже усугубляются. В качестве основных проблем государственных внебюджетных фондов необходимо выделить: - во-первых, нет четкого разграничения социальных выплат на страховые и нестраховые; - во-вторых, законодательство, регулирующее вопросы формирования доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов содержит ряд весьма существенных пробелов и противоречий; - в-третьих, отмечается рост задолженности по обязательным платежам, зачисляемым в бюджеты государственных внебюджетных фондов; - в-четвертых, увеличивается рост трансфертов из федерального бюджета бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Как мы отмечали выше, в настоящее время к государственным внебюджетным фондам относятся Пенсионный фонд РФ (ПФР), Фонд социального страхования РФ (ФСС РФ), Федеральный и Территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ (ФФОМС и ТФОМС). Каждый из этих фондов является обособленным и образуется за счет взносов граждан и хозяйствующих субъектов, а также посредством финансового участия государства. Деятельность каждого фонда предназначена для защиты от определенных видов социальных страховых рисков путем оказания материальной и иной помощи застрахованным в соответствии с законодательно закрепленными условиями.

Пенсионный фонд Российской Федерации. — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета, предназначенный для: финансового обеспечения защиты граждан от особого вида социального риска — утраты заработка (или другого постоянного дохода) вследствие потери трудоспособности при наступлении старости, инвалидности; для нетрудоспособных членов семьи - смерти кормильца; для отдельных категорий трудящихся - длительного выполнения определенной профессиональной деятельности..

Фонд социального страхования Российской Федерации — это централизованный- аккумулирующий фонд, финансовых ресурсов предназначенных для оказания социальной помощи и социальных услуг населению, денежные средства которого формируются на страховой основе и распределяются по территориальному признаку.

Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования реализуют государственную политику в: области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования.

Финансовую базу государственных внебюджетных фондов составляет целевой налог - единый социальный налог, который уплачивает работодатель за каждого своего работника. Единый социальный налог объединил все страховые взносы, которые до его принятия уплачивались в государственные внебюджетные фонды, в его состав не вошли страховые взносы на обязательное социальное страхование от" несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний:

## Расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов и направление их использования

Проблема социальной, стабильности в обществе риска является одной из важнейших в условиях рыночных отношений. Бедность, нищета, нуждаемость, потеря трудоспособности, физические страдания людей... С ними связаны многие причины и источники нарушения социальной стабильности. И все это -сфера социальной политики, основная цель которой - благополучие общества. Как было отмечено выше Пенсионный фонд Российской Федерации, обеспечивает страхование и выплату пенсий по старости, инвалидности и потере кормильца. Фонды обязательного медицинского страхования, выполняют функции по финансированию медицинских услуг, предоставляемых региональными и муниципальными органами здравоохранения (госпитализация, оказание неотложной помощи, а также лекарственной терапии при стационарном лечении). Фонд социального страхования Российской Федерации ответственен за финансирование пособий (по временной нетрудоспособности, материнству, рождению и уходу за ребенком), компенсаций утраты трудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональной заболеваемостью; осуществление выплат на реабилитацию и профилактическое лечение в санаторно-курортных учреждениях, пособий на погребение и т.д.. В последние годы наблюдается тенденция увеличения функций возложенных на государственные внебюджетные фонды, которые не отвечают страховым принципам. Так, на Пенсионный фонд Российской Федерации были возложены дополнительные функции по выплате социальной помощи некоторым категориям граждан, регистрация получателей базового материнского капитала, проезд пенсионеров, проживающих в районах Крайнего» Севера и приравненных к ним местностям, к месту отдыха и обратно и другие. Направления и объёмы расходования средств Пенсионного фонда Российской Федерации за 2005 - 2009 гг., представлены в табл.9 Основной объём расходов бюджета Пенсионного фонда РФ приходится на пенсионное обеспечение - 97,6% от общего числа расходов, так в 2005 году они составили 1 290,2 млрд.рублей, что на 1 612 млрд.руб. меньше чем в 2009 году. Расходы на пенсионное обеспечение к 2010 г. вырастут до 3 719,04 млрд.руб., в к 2011 г. этот показатель увеличится ещё на 546,85 млрд. рублей и составят 4 265,6 млрд.руб. Часть расходов на пенсионное обеспечение составляют расходы на оказание социальной помощи (2 838,33 млрд. рублей в 2009 г.). Темп роста объёмов социальной помощи в 2010 г. составит 28,4% по отношению к предыдущему году, а в 2011 г. - 14,8%. В 2011 г. объём расходов на социальную помощь составит 4 187,16 млрд. рублей. Примерно 0,11% расходов идёт на выплату пенсий гражданам РФ. В 2009 г. объём расходов по этой статье будет равен 3,11 млрд. рублей, а в 2010 г. - 3,90 млрд. рублей, что на 790 млн. больше, чем в предыдущем периоде. Темп роста составит 25,4%. К 2011 г. планируется увеличение этих расходов ещё на 340 млн.руб., которые составят уже 4,24 млрд. рублей. Рост расходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации обусловлен, прежде всего, изменениями основных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2011 года (письмо Министерства экономического развития России от 25 июля 2008 года № 10175-АК/ДОЗ), в том числе: - фонд заработной платы по Российской Федерации на 2009 год составил 12 888,0 млрд. рублей, на 2010 год- 15 200,0 млрд. рублей, на 2011 год -17 708,0 млрд. рублей; - среднемесячная начисленная заработная плата на 2009 год - 21 924 рубля, на 2010 год-26 095 рублей, на 2011 год- 30 670 рублей; - индекс (средний) потребительских цен на 2009 год - 109,5 %, на 2010 год - 107,5 %, на 2011 год- 107,2%; - прожиточный минимум в среднем на душу населения пенсионера на 2009 год - 4 135 рублей, на 2010 год - 4 552 рубля, на 2011 год- 4 989 рублей; - среднегодовой размер трудовой пенсии с учетом второй пенсии на 2009 год - 5 145 рублей, на 2010 год - 6 574 рубля, на 2011 год - 7 449 рублей. Численность пенсионеров на конец 2008 год составит 39 587,9 тыс. человек, 2009 год - 39 881,3 тыс. человек, 2010 год - 40 378,4 тыс. человек, 2011 год - 40 779,1 тыс. человек. В течении 2009 году Правительством Российской Федерации предусмотрена индексации базовой части трудовой пенсии. Так, на 1 декабря 2009 года размера базовой части трудовой пенсии по старости должен составить 2460 рублей. Что касается последующего увеличения, то с 1 апреля 2010 года размера базовой части трудовой пенсии по старости должен быть 2706 рублей, что эквивалентно индексации на 9,94 %; с 1 апреля 2011 года базовой части трудовой пенсии по старости - 2964 рубля, что эквивалентно индексации на 9,53 %; Дополнительное увеличение на 15,6 % страховой части трудовой пенсии в 2009 году с 1 апреля по росту доходов ПФР в 2008 году; в 2010 году - с 1 февраля индексация по росту индекса потребительских цен на 8,5 %, с 1 апреля - дополнительное увеличение на 10,1 %; в 2011 году - с 1 февраля индексация на 7.0 %. с 1 апреля - дополнительное увеличение на 6,4 процента. Следует отметить, что около 2% расходов направляется на содержание Пенсионного фонда Российской Федерации. Так, расходы на финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФР и его территориальных органов предусмотрены на 2009 год в размере 63316421,0 тыс. рублей (2,2 % от общих расходов бюджета), на 2010 год- 69580230,5 тыс. рублей (1,9%), на 2011 год - 74669508,3 тыс. рублей (1,7 процента). В 2009 году по данным табл. 1 рубль управленческих расходов обслуживает 46,5 млрд.руб. Соответственно в 2010 году - 54,5 млрд.руб., в 2011г. - 58,3 млрд.руб: В целом, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что, финансовая устойчивость пенсионной системы в период 2009-2011 годов обеспечивается за счет перечисления в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации средств федерального бюджета в объемах, достаточных для выплаты страховой части трудовых пенсий, а также для осуществления своевременной доставки и выплаты пенсий и других социальных выплат в первые рабочие дни января следующего года. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (по распределительной части) предусматриваются в 2009 году в объеме 133713689,6 тыс. рублей (без изменения показателя, утвержденного Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 182-ФЗ), в 2010 году 262836420.6 тыс. рублей (увеличение на 35461063,5 тыс. рублей), в 2011 году 384090952.6 тыс. рублей.

## Исследование финансово-организационных аспектов функционирования государственных внебюджетных фондов

В мировой практике известны разные формы и институты социальной защиты населения. Это социальное страхование с публично-правовым статусом, социальная помощь, которая оказывается государством и муниципальными образованиями, это частная страховая инициатива, а также социальные услуги, оказываемые предприятиям. При этом функционирование государственных внебюджетных фондов рассматривается с позиции либо социального обеспечения, либо социального страхования. Основное внимание уделяется отдельным проблемам, связанным с финансированием различных форм социального обеспечения. То есть государственные внебюджетные фонды чаще всего рассматриваются как инструмент для реализации социальных гарантий, а не как самодостаточный финансовый институт.

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

Специфика правового статуса государственных целевых внебюджетных фондов заключается в том, что они имеют двойственный характер. С одной стороны, фонды являются органами государственного управления финансами, с другой стороны, самостоятельными юридическими лицами, участвующими в гражданском обороте и осуществляющими финансирование социальных программ в рамках договорных отношений.

В Указе Президента Российской Федерации от 14 февраля 1996 года № 1177 "О структуре федеральных органов" официально не признаны фонды как органы государственного управления. Последующие нормативные акты, определяющую структуру федеральных органов исполнительной власти этот подход дублировали.

Однако, не являясь таковыми- официально, фактически государственные внебюджетные фонды выполняют функции государственного управления в финансовой сфере. Правовой статус фондов включает в себя большинство элементов, характерных для правового статуса органов исполнительной власти или государственного управления. И это лишний раз подтверждает тезис о несовершенстве действующего законодательства в системе государственных целевых внебюджетных фондов. Фонды обладают свойствами, порожденными двойственностью их правового статуса и не позволяющими однозначно отнести их к органам государственного управления.

Таким образом, с одной стороны государственные внебюджетные фонды как юридические лица осуществляют оперативное управление имуществом, денежными средствами и обязательствами государственных внебюджетных фондов возложено на одноименные структуры управления, являющиеся по статусу финансово-кредитными учреждениями (государственными учреждениями).

Они осуществляют свою деятельность на основании утвержденных положений (уставов) о конкретных видах обязательного социального страхования, в которых определены цель, функции и задачи по управлению средствами фондов68. Имущество государственных внебюджетных фондов является федеральной собственностью, которое передано фондам на праве оперативного управления.

С другой стороны, государственные внебюджетные фонды — как денежные фонды, выполняющие социальные функции государства, где порядок формирования и использования средств государственных социальных внебюджетных фондов в Российской федерации регулируется бюджетным законодательством, которым определяются правовой статус, состав, место в бюджетной системе, порядок составления, представления и утверждения их бюджетов, формирование доходов и расходование средств. Кроме этого, бюджетным законодательством Российской Федерации определяются основы финансового контроля (аудита) за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов69.

Направления расходования финансовых ресурсов государственных внебюджетных фондов обусловлено назначением этих фондов. При этом любой из этих фондов как фонд денежных средств имеет определенные бюджетные параметры, определяющие объем его доходов и расходов.

Бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов утверждаются в форме федеральных законов на очередной финансовый год и плановый период с использованием кодов- бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации.

## Практические аспекты усиления социальной защищенности граждан в рамках основополагающих условий развития фонда социального назначения

Создание комплексной системы социального страхования в России, обеспечивающей достаточный уровень социальной защиты населения, продолжается и направлено на ее укрепление и развитие. Следует понимать, что формирование национальной системы социального страхования - дело непростое. Такая система органически связана с системой заработной платы, налоговой системой, политикой и состоянием рынка труда, демографическим положением в настоящем и его прогнозным положением в будущем. Необходимо критично признать, что пока формирование системы социального страхования не увязано с названными выше факторами, которые во многом определяют качественные ее характеристики (уровень пенсий-и других социальных выплат, качество и объем услуг по лечению и оздоровлению трудящихся), построить эффективную систему социальной защиты в стране не удастся.

Как отметил, Президент РФ «наша теперешняя экономика переняла у советской, самый тяжёлый порок - она в значительной степени игнорирует потребности человека. Каждое новое изобретение, улучшающее качество жизни, даёт дополнительную степень свободы для человека. Делает условия

132 его существования более комфортными, а социальные отношения более справедливыми. Чем «умнее», интеллектуальнее, эффективнее будет наша экономика, тем выше будет уровень благосостояния наших граждан.

Какую бы сферу ни затрагивали преобразования, их цель в конечном итоге одна - повышение качества жизни в России. Создание условий для обеспечения граждан жильём, работой, медицинской помощью. Забота о пенсионерах, защита детей, поддержка людей с ограниченными возможностями - прямая обязанность властей.всех уровней».89

Таким образом, основными задачами, решаемыми в ходе модернизации механизма формирования и использования государственных внебюджетных фондов, являются: упорядочивание предоставления социальных выплат гражданам, предотвращение нарушений в этой сфере, контроль средств, выделяемых на социальную защиту всех слоев населения и т.д.

В соответствии с поставленными задачами необходимо обеспечить решение этого вопроса в целях реализации прозрачного механизма выдачи гражданам начисленных социальных выплат, обеспечения централизованного контроля над целевым использованием средств, выделяемых на социальные цели.

Такие задачи могут быть решены с использованием современных информационных технологий, включая технологию социального паспорта и его внедрения как персонального инструмента, для подтверждения прав на получение социальных выплат и учета их фактического предоставления.

Большие сложности возникают на этапе подготовки проектов бюджетов на очередной финансовый год, потому что прогноз формируется на основе численности различных социальных категорий (пенсионеры, ветераны, дети, инвалиды, учащаяся молодежь и т. д.), а не на основе численности граждан, пользующихся конкретными видами социальных выплат. С целью эффективного решения указанных проблем необходимо создавать автоматизированные системы учета оказанных социальных услуг.

В связи с этим, автором разработан макет персонального социального паспорта, как документа отражающего накопленную и зафиксированную информацию о социальном, экономическом положении, состоянии здоровья в течение жизни гражданина, структурированный по следующим социальным составляющим: медицинское обеспечение, социальное обеспечение, пенсионное обеспечение, а также по показателям жизнеобеспечения, сгруппированным в разрезе указанных составляющих и алгоритма социальных выплат.

С помощью внедрения персонального социального паспорта должно эффективно реализоваться предоставление наиболее массово используемых социальных выплат. За счет получения при использовании социального паспорта персональных данных о фактически предоставленных социальных выплатах обеспечивается более точное планирование и эффективное расходование бюджетных средств.

Персональный социальный паспорт включает основные составляющие его блоки, которые отражают все индивидуальные данные человека, дающие ему право на получение социальных выплат: 1 блок содержит основные данные (ФИО, дата рождения, пол, место рождения, гражданство, национальность, место жительство); 2 блок - это социальные связи (статус, родство, состояние в браке и др.); 3 блок - данные об образовании и обучении (образование, отношение к учебе, образовательное учреждение, форма обучения, ученая степень, ученое звание и др.); 4 блок содержит данные о трудовой деятельности (вид деятельности, вид занятости, место работы, стаж работы, особые условия труда и др.); 5 блок отражает принадлежность к льготным категориям (инвалидность, граждане, пострадавшие в результате радиационных и техногенных катастроф, ветераны и участники ВОВ и др.); 6 блок отражает состояние здоровья (длительная нетрудоспособность, временная нетрудоспособность и др.); 7 блок направлен на получение информации о доступности услуг (лечебные учреждения, органы социальной защиты, органы, осуществляющие начисление и выплату пенсий, пособий).

Персональный социальный паспорт должен быть материальным носителем персональных данных человека (например, в виде пластиковой карты), носить информацию о праве человека на определенный вид социальной выплаты, также в паспорте может содержаться дополнительная информация непосредственно не связанная с предоставлением и учетом социальной выплаты (например, правовой блок).