




Тема 4.

Правовой статус государственных
внебюджетных фондов

План

- 1. Понятие государственных внебюджетных фондов и их место в финансовой системе государства
- 2. Организация социального страхования в России
- 3. Особенности организации пенсионного страхования в России
- 4. Основные направления реформирования законодательства о страховых взносах. Администрирование страховых взносов.



I. Понятие государственных внебюджетных фондов и их место в финансовой системе государства

Сравнение бюджетной и внебюджетной форм

Бюджетная

Средства в фонде «обезличены»

Расходы многоцелевые

Возможность маневра средствами

Большая прозрачность движения
средств

Внебюджетная

Доходы закреплены за
соответствующими расходами

Расходы узкоцелевые

Как правило, не привлекаются
заимствования для формирования
средств

Возможно «зависание» средств

Меньшая прозрачность движения
средств

Зарубежная практика

Создание специальных фондов органов государственной власти и местного самоуправления связано с необходимостью организационного обособления средств социального страхования, аккумуляции «чрезвычайных» доходов (например, связанных с благоприятными ситуациями на рынке энергоносителей и т.д.)

Существуют страны с большим количеством специальных фондов (специальных счетов) (например, Южная Корея), и страны, в которых все доходы и расходы правительства сосредоточены в бюджете (например, в ФРГ – в этой стране средства социального страхования находятся не в государственной собственности, а в долевой собственности застрахованных, расходы бюджета на социальное страхование связаны с компенсацией нестраховых периодов и обеспечением устойчивости всей системы)

История создания внебюджетных фондов в РФ

В 1990-х гг. органами исполнительной власти было создано большое количество внебюджетных фондов социального назначения, предназначенных для реализации инвестиционных проектов, валютных фондов, общеэкономических фондов, фондов стимулирования органов финансового контроля, отраслевых и межотраслевых (на первых порах последние заменяли фонды экономического стимулирования, ранее создаваемые отраслевыми министерствами)

В 1995 г. доходы и расходы внебюджетных фондов стали утверждаться в законодательной форме и большее число внебюджетных фондов было предусмотрено преобразовать в целевые бюджетные фонды

В 2000 г. с принятием Бюджетного кодекса РФ предусмотрены только социальные внебюджетные фонды (средства социального страхования по требованию международных организаций должны быть отделены от бюджетов), их официальное название – государственные внебюджетные фонды Российской Федерации и территориальные государственные внебюджетные фонды

В 2001 г. был введен ЕСН и администрирование доходов социального страхования стали осуществлять налоговые органы


В 2001 г. – Государственный фонд занятости населения был упразднен

В 2003 г. – доходы и расходы бюджетов ГВБ стали составляться по единой бюджетной классификации

С 2010 г. переход к страховым взносам, администрирование которых перейдет к органам ПФР (по ОПС и ОМС), по ФСС – к ФСС)

Проблемы большого количества внебюджетных фондов:

- Отсутствие прозрачности движения средств
- Отсутствие маневренности в использовании средств (в одном из фондов средства могут «зависать», в то время как они необходимы для финансирования того или иного расхода)
- Большое число внебюджетных фондов на региональном и местном уровне не позволял реально оценить уровень бюджетной обеспеченности
- До 1995 г. доходы и расходы внебюджетных фондов не утверждались законодательной властью, это создавало дополнительную ситуацию злоупотреблений



По своему экономическому содержанию Резервный фонд РФ и Фонд национального благосостояния РФ в составе федерального бюджета похожи на государственные внебюджетные фонды (так как их средства обособлены на специальных счетах), но их доходы и расходы утверждаются в составе соответствующего бюджета, а не отдельным документом

Понятие ГВФ

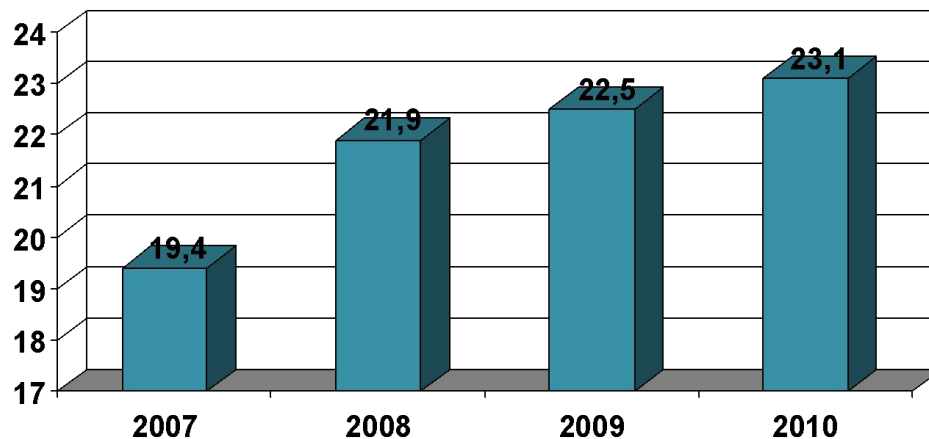
Государственный внебюджетный фонд – форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (ст. 6)

Государственный внебюджетный фонд – фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 13)

Действующая сейчас редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации (63-ФЗ) вообще не дает определения понятия «государственный внебюджетный фонд»

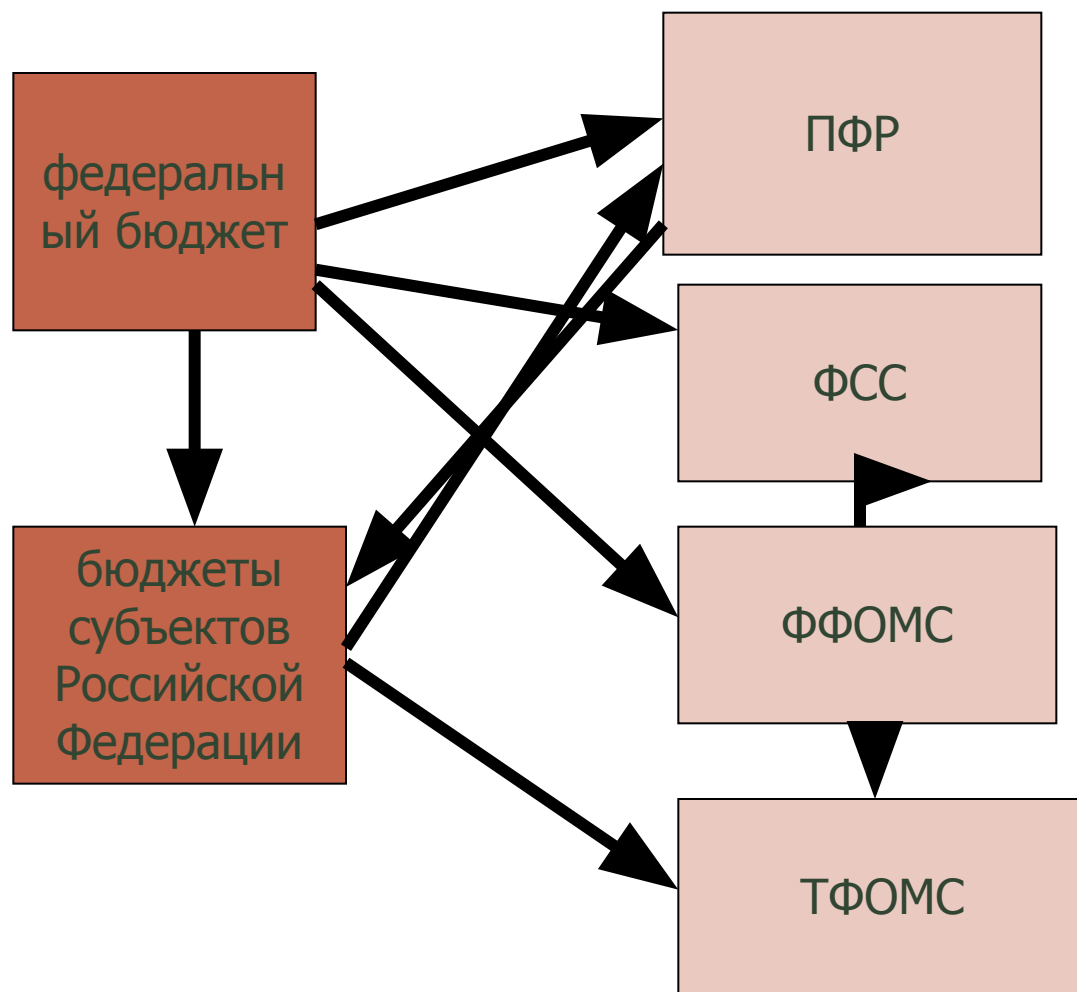
Действующая редакция ст. 13 «Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации предназначены для исполнения расходных обязательств Российской Федерации»

Доля межбюджетных трансфертов государственным внебюджетным фондам Российской Федерации в расходах федерального бюджета



К 2010 г. почти четверть расходов федерального бюджета – межбюджетные трансферты ГВФ!!!

Движение средств между звеньями государственных и муниципальных финансов на федеральном и региональном уровнях





2. Организация социального страхования в России

Преимущества социального страхования перед бюджетным финансированием социальных выплат



Преодолевается остаточный принцип финансирования социальных расходов



Возможность капитализации временно свободных средств, что создает условия для увеличения пенсионных выплат



Формирование средств в зависимости от зарплаты и возможность индексации выплат в соответствии с индексацией заработной платы

Проблемы организации социального страхования в Российской Федерации

- Низкий уровень замещения заработка по ОПС
- Большая доля трансфертов из федерального бюджета в доходах ПФР
- Необходимость обращения в суд для получения накопительной части трудовой пенсии при потере кормильца; для получения трудовой пенсии при неполной уплате работодателем страховых взносов; для определения максимального размера пособия по беременности и родам
- Ограничения возможности размещения временно свободных средств социального страхования
- Низкая доходность при инвестировании средств пенсионных накоплений
- Отсутствие четкой позиции о роли участников движения финансовых потоков в системе ОМС
- Низкая эффективность управления средствами социального страхования, несовершенство правовой базы (особенно по ОМС)

Виды социального страхования и соответствующие им государственные внебюджетные фонды



Основные особенности организации социального страхования в Российской Федерации



Взносы на социальное страхование уплачивают только работодатели (с 2001 г.) и самозанятое население



Средства ПФР, ФСС, ФФОМС – федеральная собственность, **средства ТФОМС** – собственность субъектов Российской Федерации



Разный состав застрахованных в разрезе отдельных видов социального страхования

Основные особенности организации социального страхования в Российской Федерации



Бюджеты ГВФ включены в состав бюджетной системы Российской Федерации



В составе расходов ГВФ – «нестраховые расходы», связанные с иными обязательствами государства



Большая доля трансфертов из федерального бюджета в составе доходов бюджета ПФР (в 2010 г. – 54%)

Основные особенности организации социального страхования в Российской Федерации



Сложные денежные потоки - между федеральным бюджетом и ГВФ, региональными бюджетами и ГВФ и между самими ГВФ, фактически отсутствует капитализация средств



Участие негосударственных институтов - УК и НПФ – в ОПС, СМО – в ОМС



Взносы на социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний дифференцированы в зависимости от класса профессионального риска

Основные особенности организации социального страхования в Российской Федерации



Обязательное пенсионное страхование включает


распределительную часть и накопительную часть (пенсионные накопления формируются у лиц моложе 1966 года рождения)



По социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством предусмотрен децентрализованный порядок выплат пособий



Законодательство предусматривает добровольное участие в обязательном пенсионном страховании и обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством



3. Особенности организации пенсионного страхования в России

Пенсионная система

Бюджетный
механизм

Страховой механизм

Распределительная
модель

Распределительная
модель

Накопительная модель

С
фиксиро-
ванными
взносами

С
фиксиро-
ванными
выплатам
и

С
фиксиро-
ванными
взносами


С
фиксиро-
ванными
выплатам
и

Распределительная модель (pay-as-you-go) эффективна в странах с благополучной демографической ситуацией (когда на одного пенсионера приходится большое количество работающих)

На одного пенсионера в США приходится 4 работающих, в Западной Европе и России – менее 2.

⇒ Во многих странах в силу демографических причин началось внедрение накопительных элементов в пенсионную систему

Внедрение накопительных элементов в пенсионную систему в рамках пенсионной реформы предполагают возможность перехода из государственного пенсионного фонда (национальной пенсионной системы) в негосударственные фонды (этот процесс нередко называют «приватизацией» национальной пенсионной системы)



Государственные внебюджетные фонды как юридические лица по законодательству 2010 года являются бюджетными учреждениями, для учреждений гражданским и бюджетным законодательством предусмотрена субсидиарная ответственность собственника по обязательствам учреждений. Государственные внебюджетные фонды, следовательно, не могут быть признаны неплатежеспособными.

- Выплаты по социальному страхованию выходят за рамки просто обязательств государственных внебюджетных фондов, это расходные обязательства Российской Федерации (по обязательному медицинскому страхованию – также субъектов Российской Федерации), которые относятся к понятию **«публичных нормативных обязательств»**, а вся идеология реформирования бюджетного процесса направлена на обеспечение безусловного выполнения расходных (бюджетных) обязательств.

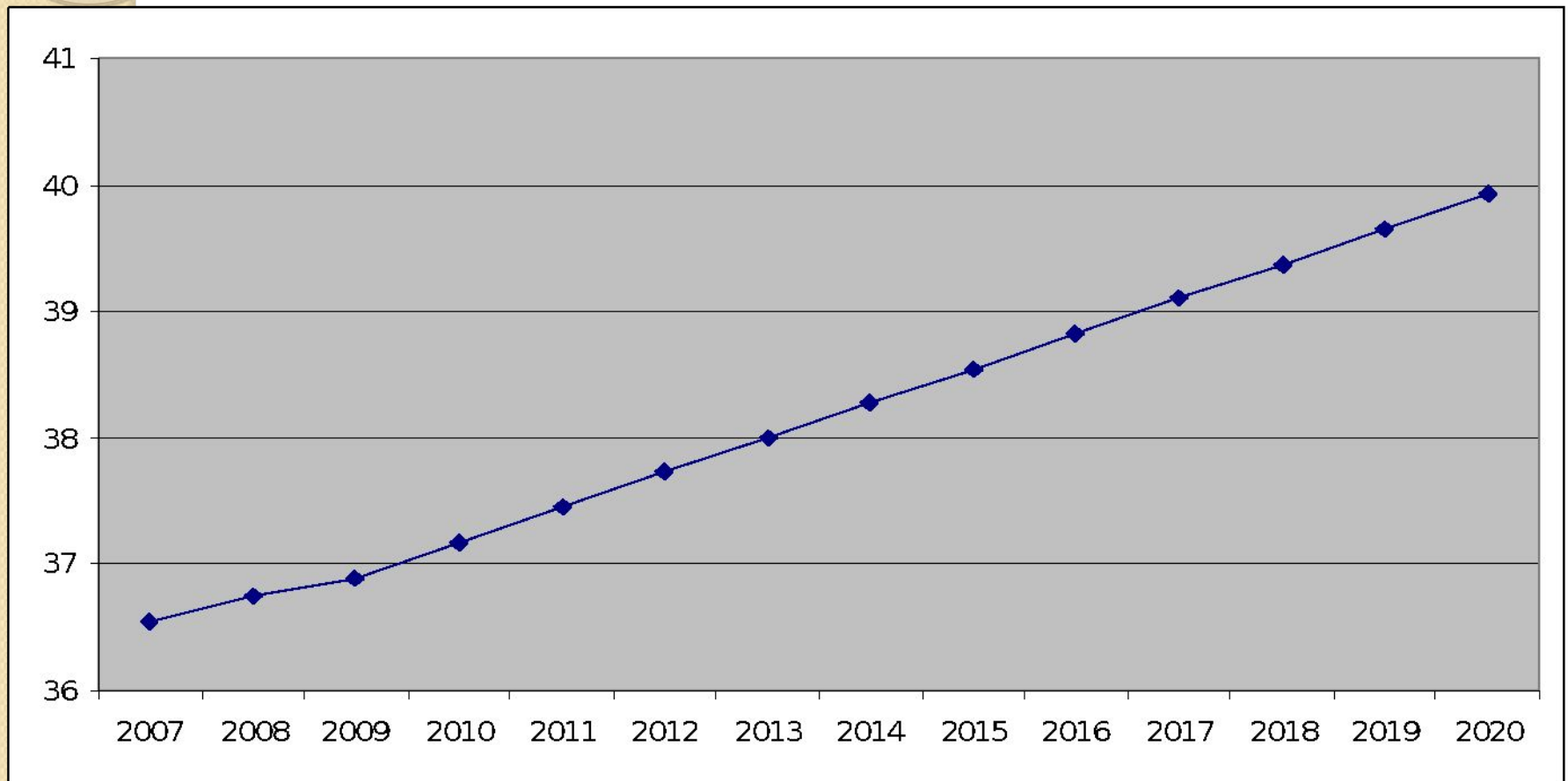
Предполагалось, что в 2002-2009 годы будет создан финансовый резерв, доходы от его размещения покроет дефицит средств ПФР в условиях демографической «ямы»,
НО...

к 2007 году средства резервы были полностью израсходованы, в т.ч. для финансирования расходов, источником которых должны были быть трансферты из федерального бюджета

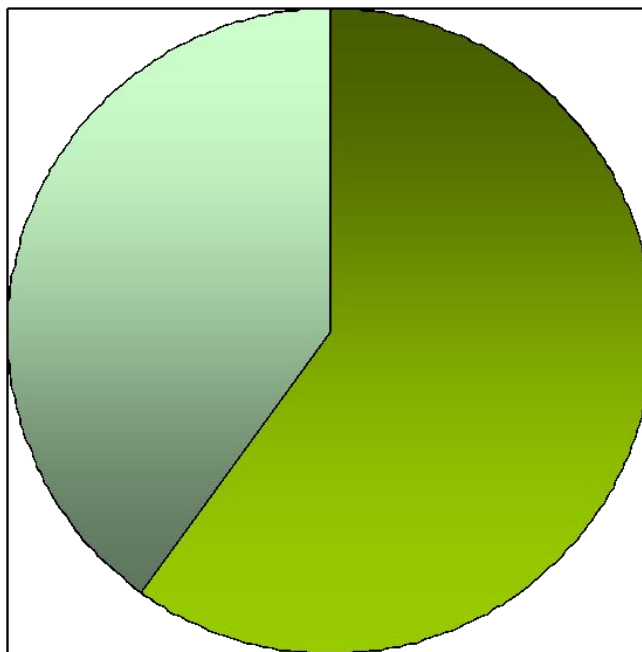
Срок начала пенсионной реформы выбран не случайно

	В трудоспособный возраст вступают	В пенсионный возраст вступают
Начало 2000 г.	Лица, родившиеся в 1980-е гг. («бум» рождаемости)	Лица, родившиеся в период Вов и в послевоенные годы
2010 -2012 гг.	Лица, родившиеся в 1990-е годы («демограф. яма»)	Лица, родившиеся в 1960- годы («бум» рождаемости)


Динамика численности получателей трудовых пенсий в 2007-2020 гг., млн. чел. (прогноз)



Доля трансфертов из федерального бюджета в доходах ПФР



■ доля трансфертов из федерального бюджета ■ другие доходы



4. Основные направления
реформирования законодательства о
страховых взносах.

**Администрирование страховых
взносов**

Основные характеристики Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»

До 2010 года



После 2010 года

ЕСН в ФБ, ФСС, ФФОМС, ТФОМС
и взносы на ОПС как налоговый
вычет

Страховые взносы в ПФР, ФСС,
ФФОМС, ТФОМС



База для начисления страховых взносов не меняется

Неиндексируемая
трехразрядная регрессия



Введение макс. ежегодно
индексируемой суммы (415000 рублей
в год), с которой страховые взносы не
выплачиваются

Администрирование ЕСН
налоговыми органами и лишь
частично органами ПФР



Страховые взносы на ОПС и ОМС
администрируют органы ПФР,
остальные - ФСС

Основные характеристики Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»

До 2010 года



После 2010 года

Работодатели, применяющие специальные режимы налогообложения, не освобождались только от ОПС



Работодатели, применяющие специальные налоговые режимы, не освобождаются от уплаты страховых взносов, при этом сумма взносов уменьшает базу по единому налогу

Стоимость страхового года устанавливалась только законодательством по ОПС

Стоимость страхового года устанавливается по всем видам ГВФ (МРОТ x на соответствующий тариф в каждый ГВФ)

Основные ставки ЕСН, тарифов взносов страховых взносов в ГВФ

Тарифы взносов в ГВФ до 2001 г.

<i>ПФР</i>	<i>ФСС</i>	<i>ФФОМС</i>	<i>ТФОМС</i>	<i>ГФЗН</i>
<i>28+1</i>	<i>5,4</i>	<i>0,2</i>	<i>3,2</i>	<i>1,5</i>

Ставка ЕСН в 2001-2009 гг.

<i>ФБ</i>	<i>ФСС</i>	<i>ФФОМС</i>	<i>ТФОМС</i>	<i>год</i>
<i>28</i>	<i>4</i>	<i>0,2</i>	<i>3,2</i>	<i><u>2001</u></i>
<i>20</i>	<i>3,2</i>	<i>0,8</i>	<i>2,2</i>	<i><u>2005</u></i>
<i>20</i>	<i>2,9</i>	<i>1,1</i>	<i>2,0</i>	<i><u>2006</u></i>

Тарифы взносов в ГВФ с 2010 гг.

<i>ПФР</i>	<i>ФСС</i>	<i>ФФОМС</i>	<i>ТФОМС</i>	<i>год</i>
<i>20</i>	<i>2,9</i>	<i>1,1</i>	<i>2,0</i>	<i><u>2010</u></i>
<i>26</i>	<i>2,9</i>	<i>2,1</i>	<i>3</i>	<i><u>2011</u></i>

Предмет правового регулирования

212-ФЗ
регулирует
отношения,

связанные с исчислением и уплатой (перечислением) страховых взносов в ПФ РФ на обязательное пенсионное страхование, ФСС РФ на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, ФФОМС и ТФОМС на обязательное медицинское страхование

возникающие в процессе осуществления контроля за исчислением и уплатой (перечислением) страховых взносов

возникающие в процессе привлечения к ответственности за нарушение законодательства РФ о страховых взносах

Органы, осуществляющие контроль за уплатой страховых взносов

**ПФР
и его
территори-
альные
органы**

В отношении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых в Пенсионный фонд Российской Федерации

В отношении страховых взносов на обязательное медицинское страхование, уплачиваемых в фонды обязательного медицинского страхования

**ФСС
и его
территори-
альные
органы**

В отношении страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, уплачиваемых в Фонд социального страхования Российской Федерации

Плательщики страховых взносов

Плательщики страховых взносов

1) Лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам:

- а) организации;
- б) индивидуальные предприниматели;
- в) физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями;

предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой (далее – плательщики страховых взносов, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам), если в федеральном законе о конкретном виде обязательного социального страхования

Исполнение обязанности по уплате страховых взносов


В случае неуплаты или неполной уплаты страховых взносов в установленный срок производится взыскание недоимки по страховым взносам

Исполнение обязанности по уплате страховых взносов

Взыскание производится

С организаций и индивидуальных предпринимателей во **внесудебном** порядке

С физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями в **судебном** порядке



До принятия решения о взыскании орган контроля за уплатой страховых взносов направляет плательщику страховых взносов **требование об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов.**

Требование об уплате недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов – это письменное извещение плательщика страховых взносов о неуплаченной сумме страховых взносов, пеней и штрафов, а также об обязанности уплатить в установленный срок неуплаченную сумму страховых взносов, пеней и штрафов.

Направление требования плательщику страховых взносов

Требование направляется

не позднее трех месяцев со дня выявления недоимки

по результатам проверки в течение 10 дней с даты вступления в силу соответствующего решения



**Требование
об уплате взносов**

Порядок принудительного взыскания

**В отношении юр.
лиц
и ИП**

**В отношении физ.
лиц,
не являющихся ИП**

6 месяцев

Судебный

Беспорный

2 месяца

**В отношении
денежных
средств на р/с в банке
1 год**

**В отношении иного
имущества**

Наличные и
на депозитах

Не участвующее
в производстве

Готовая
продукция

Сырье и
материалы

Иное
имущество

Контроль за уплатой СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ

Проверки

Камеральная проверка
Ст. 34

Выездная
проверка
Ст. 35

Проверки

Камеральная
проверка

Выездная
проверка

Оформление результатов проверки
Ст. 38

Различия

Камеральные	Выездные
Проводится на территории органа контроля	По общему правилу, проводится на территории плательщика страховых взносов, при невозможности – на территории органа контроля
Проводится без специального решения	Проводится на основании решения
Проводится в течение трех месяцев со дня представления плательщиком страховых взносов расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам	Выездная проверка не может продолжаться более двух месяцев.

Камеральная проверка

Порядок проведения



Камеральная проверка

Порядок проведения

Вариант I

Выставляется требование – представить в течение 5 дней необходимые пояснения или внести соответствующие исправления

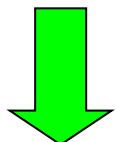
Представленные
пояснения
рассматриваются

Вариант IА
Установлен факт
правонарушения

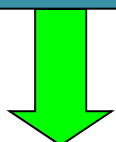
Вариант IБ
Не установлен факт
правонарушения

Камеральная проверка

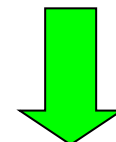
Порядок проведения



Вариант IА
Составляется
АКТ
проверки



Вариант IА
См. ст. 38



Вариант IБ
Проверка заканчивается
без составления АКТА
проверки

Выездная проверка

Условия проведения

По срокам

Глубина охвата - не более трех календарных лет, предшествующих году, в котором вынесено решение о проведении проверки.

Сроки проведения – 2 месяца.

Самостоятельная проверка обособленных подразделений – 1 месяц

По количеству

Не чаще, чем 1 раз в три года

Выездная проверка

Основания приостановления выездной проверки

истребование документов (информации),
относящихся к предмету проверки

получение информации от иностранных
государственных органов в рамках
международных договоров РФ

перевод на русский язык документов,
представленных плательщиком страховых
взносов на иностранном языке

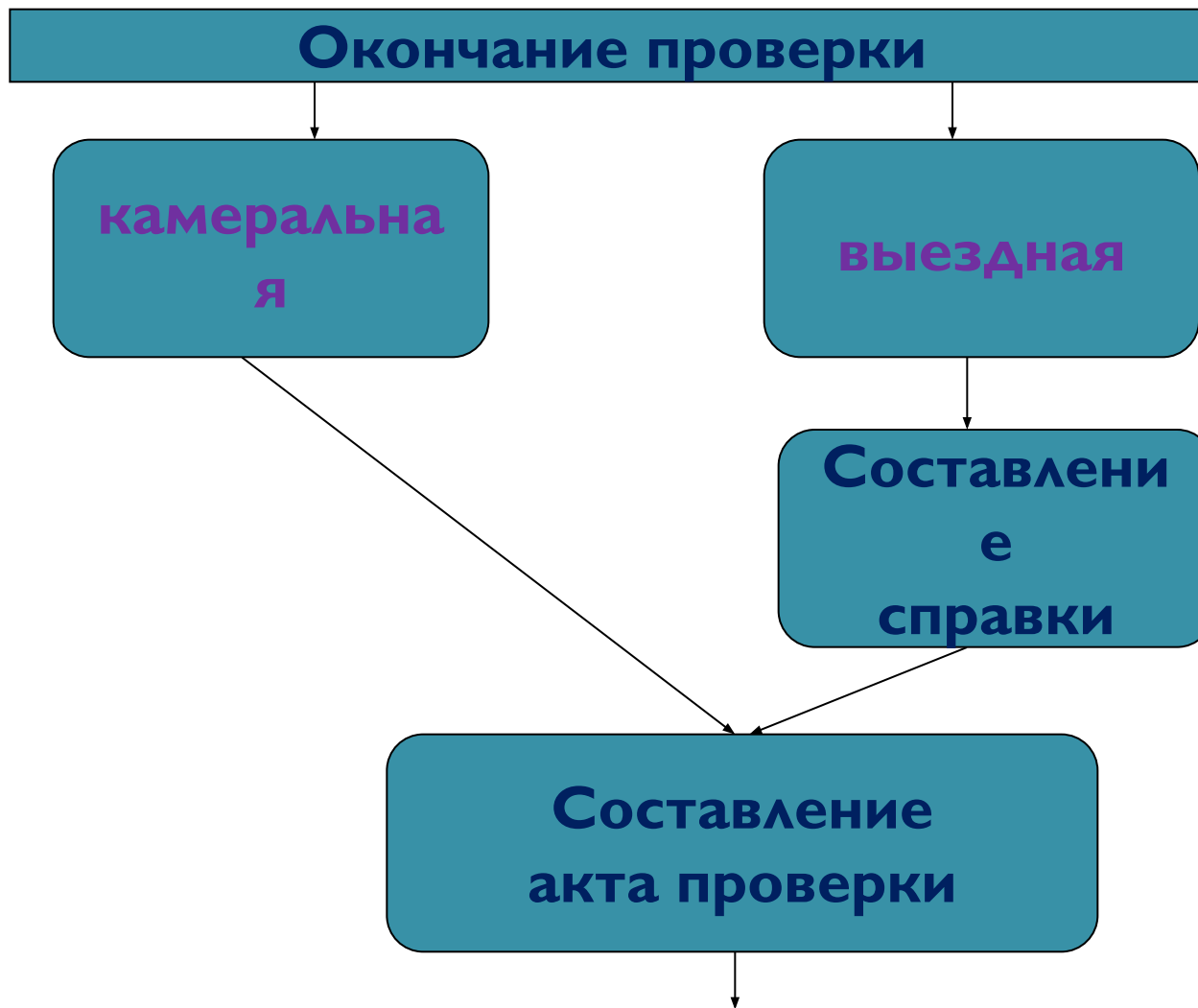
Выездная проверка

При проведении выездной проверки
органы контроля вправе:

Осуществлять
доступ на территорию или
в помещение плательщика
Ст. 36

Истребовать документы
Ст. 37

Оформление результатов проверки



Оформление результатов проверки

Составление акта проверки



```
graph TD; A[Составление акта проверки] --> B[Вручение акта плательщику страховых взносов (5 дней)]; B --> C[Представление плательщиком страховых взносов возражений (15 дней)];
```

**Вручение акта плательщику
страховых взносов
(5 дней)**

**Представление плательщиком
страховых взносов возражений (15 дней)**

**Рассмотрение материалов проверки
10 дней (увеличение до 1 месяца)**

**Вынесение решения о привлечении
(отказе в привлечении) к ответственности**

**Получение
дополнительных
доказательств**

**Вступление в силу через 10 дней
после вручения решения
плательщику
страховых взносов**

**Направление требования плательщику
страховых взносов**

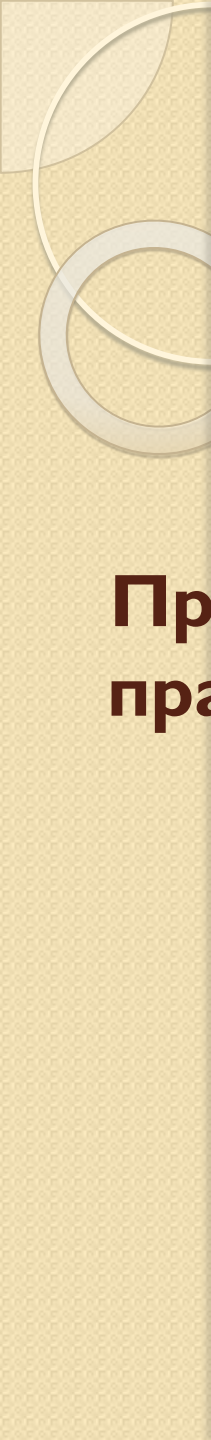
Дополнительные доказательства

Истребование документов

```
graph TD; A[Дополнительные доказательства] --> B[Истребование документов]
```

Понятие правонарушения

Нарушением законодательства Российской Федерации о страховых взносах признается виновно совершенное противоправное деяние (действие или бездействие) плательщика страховых взносов или банка, за которое настоящим Федеральным законом установлена ответственность



Привлечение к ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных настоящим Федеральным законом, осуществляется органами контроля за уплатой страховых взносов.

Обстоятельства, исключающие вину лица в совершении правонарушения Ст. 43

Совершение деяния,
вследствие
стихийного бедствия
или других
чрезвычайных и
непреодолимых
обстоятельств;

Совершение деяния,
плательщиком –
физическим лицом,
находившимся в
момент
его совершения
в состоянии,
при котором
это лицо не могло
отдавать себе
отчета в своих
действиях или
руководить
ими вследствие
болезненного

Выполнение
плательщиком
письменных
разъяснений
о порядке исчисления,
уплаты страховых
взносов
или по иным вопросам
применения
законодательства о
страховых взносах,
данных
лицу
органом контроля
или другим
уполномоченным

Иные обстоятельства,
которые могут быть
признаны судом или
органом контроля за
уплатой страховых
Взносов,
рассматривающим
дело,
исключающими вину
лица в совершении
правонарушения.

Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершение правонарушения

Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за совершение правонарушений (ст. 44)

Смягчающие

Совершение правонарушения вследствие стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств

Совершение правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости

Тяжелое материальное положение физического лица, привлекаемого к ответственности за совершение правонарушения

Иные обстоятельства, которые судом или органом контроля за уплатой страховых взносов, рассматривающим дело, могут быть признаны смягчающими ответственность

Отягчающие

Совершение правонарушения лицом, ранее привлекаемым к ответственности за аналогичное правонарушение

Сроки давности

Сроки давности

**Срок давности привлечения к
ответственности
Ст. 45**

**Три года
со дня его совершения либо
со следующего дня после
окончания периода,
в течение которого было
совершено это
правонарушение,
и до момента вынесения
решения
о привлечении к
ответственности**

Правонарушение

```
graph TD; A[Правонарушение] --- B[Объект]; A --- C[Объективная сторона]; A --- D[Субъект]; A --- E[Субъективная сторона];
```

Объект

Объективная сторона

Субъект

Субъективная сторона

Статья 46. Непредставление расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам

Статья 47. Неуплата или неполная уплата сумм страховых взносов

Статья 48. Отказ или непредставление в орган контроля за уплатой страховых взносов документов, необходимых для осуществления контроля за уплатой страховых взносов

Статья 49. Несообщение банком сведений о счете плательщика страховых взносов

Статья 50. Нарушение банком срока исполнения поручения о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов

Статья 51. Неисполнение банком поручения органа контроля за уплатой страховых взносов о перечислении страховых взносов, пеней и штрафов

Право на обжалование

Каждое лицо имеет право
обжаловать

Решения
органов
контроля

Действия
должностных
лиц
органов
контроля

Бездействие
должностных
лиц
органов
контроля

Акты
органов
контроля
ненормативного
характера,

Способы защиты прав плательщиков

Способы защиты прав плательщиков

Административный

В вышестоящий орган
(должностному лицу)

Судебный

В
арбитражн
ый
суд

В суд общей
юрисдикции

В
Конституцион
ный
Суд РФ

Обжалование

Лицо

Жалоба

Заявление

В вышестоящий
орган контроля

И / ИЛИ

В суд

Обжалование в вышестоящий орган контроля (вышестоящему должностному лицу)

Жалоба



```
graph TD; A[Жалоба] --> B[В течение 3 месяцев, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав];
```

**В течение 3 месяцев,
когда лицо узнало или
должно было узнать о
нарушении своих прав**

Решения вышестоящего органа контроля

По итогам рассмотрения жалобы на акт органа контроля вышестоящий орган вправе

Оставить жалобу
без
удовлетворения

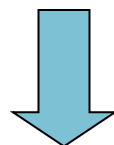
Отменить акт
органа контроля

Отменить
решение
и прекратить
производство по
делу о
правонарушении

Изменить
решение
или
вынести новое
решение

Решение вышестоящего органа

Решение принимается в течение 1 месяца со дня ее получения (продление возможно еще на 15 дней)



В течение 3 дней со дня принятия решения сообщается в письменной форме лицу, подавшему жалобу