Дата поступления рукописи в редакцию: 16.10.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 02.11.2026 г.
DOI: 10.24412/3033-6724-2026-4-49-53

ЧЕРЕПАНОВ Илья Евгеньевич,
студент,
Московский финансово-юридический университет МФЮА,
г. Москва, Россия,
e-mail: sled.com.vsu@bk.ru

Научный руководитель:
ГОГРИЧИАНИ Майя Георгиевна,
кандидат юридических наук, доцент,
Московский финансово-юридический университет МФЮА,
г. Москва, Россия,
e-mail: mail@law-books.ru

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

Аннотация. *В работе рассматривается, когда целевые публичные средства получают статус государственного внебюджетного фонда и почему эта конструкция не переносится на муниципальный уровень. После начала работы Социального фонда России в 2023 г. правовая конструкция стала компактнее, но не проще: бюджеты государственных внебюджетных фондов утверждаются и проверяются в рамках бюджетного процесса. Сформулированы признаки, отграничивающие фонд от иных целевых средств: публично-правовое основание, самостоятельный бюджет, страховая направленность, специальный управляющий субъект, целевой режим расходования. Показано, что местные программы и инициативные проекты не образуют самостоятельный внебюджетный фонд, а их базовой формой остается местный бюджет.*

Ключевые слова: *государственные внебюджетные фонды, СФР, обязательное медицинское страхование, бюджетный процесс, муниципальные финансы, местный бюджет, финансовый контроль.*

CHEREPANOV Ilya Evgenievich,
Student,
Moscow Financial and Law University MFUA,
Moscow, Russia

Academic Supervisor:
GOGRICHIANI Maya Georgievna,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Moscow Financial and Law University MFUA,
Moscow, Russia

ON THE ISSUE OF THE LEGAL STATUS OF STATE AND MUNICIPAL EXTRA-BUDGETARY FUNDS

Annotation. *The paper examines when earmarked public money acquires the status of a state extra-budgetary fund and why this model cannot be transferred to the municipal level. After the Social Fund of Russia started operating in 2023, the institutional design became more compact, although not simpler: the budgets of state extra-budgetary funds are still approved and controlled within the budget process. The features distinguishing a fund from other earmarked funds are formulated: a public-law basis, a separate budget, an insurance purpose, a special managing entity and a targeted spending regime. It is shown that local programmes and initiative projects do not create separate extra-budgetary funds; the local budget remains their basic legal form.*

Key words: *state extra-budgetary funds, Social Fund of Russia, compulsory medical insurance, budget process, municipal finance, local budget, financial control.*

Введение

Термин «внебюджетный фонд» нередко читается буквально, будто речь идет о деньгах за пределами бюджета. В финансовом праве смысл иной. Через такие фонды проходят массовые социальные обязательства: пенсии, пособия, страховые выплаты, финансирование медицинской помощи по обязательному медицинскому стра-

хованию (далее – ОМС). Конституционная характеристика России как социального государства придает этой теме не только техническое, но и правовое значение [1].

В науке финансового права бюджетно-правовой статус государственных внебюджетных фондов рассматривали Н. А. Поветкина и О. С. Соболь; причины создания Социального фонда России и особенности его статуса анализировала А. А. Малышева; вопросы целевых бюджетных фондов затрагивал А. А. Бляшкин [2, с. 10-12; 3, с. 96-104; 4, с. 7-10; 5, с. 23-26]. Вместе с тем соотношение государственных фондов и муниципальных целевых механизмов остается разработанным недостаточно.

Цель статьи – уточнить правовой статус государственных внебюджетных фондов и показать, почему выражение «муниципальный внебюджетный фонд» сегодня требует оговорок. Использованы формально-юридический, сравнительно-правовой и системный методы, а также анализ нормативных актов, правоприменительной практики и доктринальных источников.

Основная часть

Состав государственных внебюджетных фондов не оставлен на усмотрение органов управления. На федеральном уровне в этой группе находятся бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее – СФР, Социальный фонд России) и бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС). На уровне субъектов действуют территориальные фонды обязательного медицинского страхования (далее – ТФОМС) [6].

СФР появился после крупной реформы 2022–2023 гг., когда прежние пенсионный и социальный страховой блоки были сведены в одну организацию. Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ прямо связывает образование фонда с реорганизацией Пенсионного фонда России и присоединением Фонда социального страхования [7]. Для граждан эта реформа прежде всего заметна через получение выплат и услуг в одном контуре. Пенсионное обеспечение, страхование на случай временной нетрудоспособности, выплаты в связи с материнством и страхование от производственных рисков остались связанными с целевым бюджетным режимом.

У фонда есть центральный аппарат, территориальные органы, подведомственные учреждения, но его бюджет утверждается федеральным законом. Доходы и расходы проходят через бюджетную классификацию, отчетность и контрольные процедуры. Распоряжение денежными средствами остается ограниченным законом и утвержденным бюджетом.

ФФОМС и ТФОМС устроены иначе, чем СФР. Они связаны с обязательным медицинским страхованием, где федеральный уровень задает базовые правила, а территориальный уровень привязан к программам ОМС в субъектах Российской Федерации. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ закрепляет участников этой системы, источники финансового обеспечения базовой и территориальных программ, а также полномочия фондов [8].

На доходной стороне фондов находятся страховые взносы, трансферты из бюджета, отдельные неналоговые поступления и иные разрешенные законом источники. На расходной стороне пенсии, пособия, страховое обеспечение, оплата медицинской помощи по ОМС и сопутствующие административные расходы.

Из изложенного следует, что отличать государственный внебюджетный фонд от иных целевых средств позволяет совокупность признаков: публично-правовое основание образования (федеральный закон); наличие самостоятельного бюджета, входящего в бюджетную систему; страховая направленность средств; специальный субъект, управляющий средствами (СФР, ФФОМС, ТФОМС); целевой режим расходования, подчиненный бюджетной отчетности и внешнему контролю. Государственный внебюджетный фонд можно определить как форму образования и расходования публичных денежных средств, обладающую этими признаками [2, с. 10-12; 3, с. 96-104].

Не всякий целевой фонд отвечает названным признакам. Дорожные и иные целевые бюджетные фонды, существовавшие в бюджетной практике, образуются внутри соответствующего бюджета и не составляют отдельного звена бюджетной системы [5, с. 23-26]. В экономико-правовой литературе также выделяют государственные фонды специального назначения, правовой режим которых отличается от режима социальных страховых фондов [9]. Благотворительные и иные частные фонды не имеют публично-правового характера и к рассматриваемой категории не относятся.

Бюджетный процесс по государственным внебюджетным фондам близок к федеральному бюджетному процессу, хотя имеет собственный предмет. Проект бюджета фонда готовится в рамках установленной процедуры, затем он проходит внесение, рассмотрение и утверждение. В законе фиксируются доходы, расходы, дефицит или профицит, источники его покрытия, распределение ассигнований. Отдельно утверждаются отчеты об исполнении.

Счетная палата проверяет федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов [10]. Ошибка в прогнозе взносов, задержка трансферта или нецелевое расходование средств быстро отражаются на выплатах гражданам и на оплате медицинской помощи.

Судебная практика показывает, как бюджетные правила работают уже после возникновения денежного требования к публичному субъекту. В постановлениях от 22.06.2023 № 34-П и от

25.01.2024 № 3-П Конституционный Суд РФ рассматривал вопрос об индексации присужденных сумм при исполнении судебных актов через механизм Бюджетного кодекса [11; 12]. В постановлении от 31.03.2026 № 19-П похожая логика была применена к невыплаченным пенсионным суммам и действиям территориального органа СФР [13].

Бюджетный кодекс не содержит конструкции, которая позволяла бы поставить рядом с местным бюджетом самостоятельный муниципальный внебюджетный фонд по образцу СФР или ФФОМС. У каждого муниципального образования есть собственный бюджет; через него должны проходить расходные обязательства муниципального образования. Иные формы образования и расходования средств для этих обязательств бюджетным законодательством не предусмотрены [6]. Как отмечается в учебной литературе, экономическую основу местного самоуправления составляют местный бюджет и муниципальная собственность [14].

Закон 2003 г. связывал экономическую основу муниципального уровня с местным бюджетом и муниципальным имуществом [15]. Закон 2025 г. перестроил модель местного самоуправления в единой системе публичной власти, но специальный вид муниципальных внебюджетных фондов в нее не добавил [16]. Если у муниципалитета возникает программа благоустройства, поддержки инициативных проектов или развития инфраструктуры, ее финансирование должно быть видно в бюджетной росписи, отчетности и контрольных материалах.

Практика инициативного бюджетирования подтверждает этот вывод. По данным НИФИ Минфина России, в 2024 г. в субъектах Российской Федерации было реализовано 37 351 проект инициативного бюджетирования, а общий объем средств, привлеченных от граждан и бизнеса, составил порядка 1,41 млрд руб. [17]. Эти средства вовлекаются в местные бюджеты и не образуют самостоятельных фондов.

Путаница возникает из-за близости нескольких понятий. Есть целевые средства. Есть публичный денежный фонд. Есть местный бюджет. Есть государственный внебюджетный фонд. В обычной речи эти выражения легко смешиваются, но для финансового права между ними проходит граница. Целевое назначение отвечает на вопрос, на что можно потратить деньги. Статус внебюджетного фонда отвечает на другой вопрос, каким законом создан фонд, кто утверждает его бюджет, кто проверяет исполнение и как учитываются доходы и расходы. Без этих признаков корректнее говорить о целевых средствах или бюджетных ассигнованиях.

Для муниципалитетов более реалистичен не поиск новой формы фонда, а аккуратная настройка целевых инструментов внутри местного бюджета. Это муниципальные программы, инициативное бюджетирование, межбюджетные трансферты, субсидии, публичные отчеты о результатах расходов. Такие механизмы не выглядят столь автономно, зато они понятны для проверки: есть решение о бюджете, лимиты, исполнение, отчет. Для государственных внебюджетных фондов набор задач иной: устойчивость страховых поступлений, точность прогноза, зависимость от трансфертов и способность обеспечить выплаты в срок.

Выводы

Государственные внебюджетные фонды занимают особое место в бюджетной системе Российской Федерации. Они имеют собственные бюджеты и управленческую инфраструктуру, но не отделены от федеральных правил планирования, исполнения и контроля. Их назначение связано прежде всего с социальными выплатами и обязательным медицинским страхованием. Отграничивать фонд от иных целевых средств следует по совокупности признаков: публично-правовое основание, самостоятельный бюджет, страховая направленность, специальный управляющий субъект и целевой режим расходования. Муниципальный уровень построен иначе: денежные обязательства муниципальных образований должны проходить через местные бюджеты, а не через параллельные фонды. Поэтому термин «муниципальный внебюджетный фонд» не должен подменять целевые инструменты местного бюджета, к числу которых относятся инициативные проекты и муниципальные программы

Список литературы:

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ, включающий новые субъекты Российской Федерации – Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Запорожскую область и Херсонскую область, опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.10.2022. (дата обращения: 02.09.2026).

[2] Поветкина, Н. А. Государственные внебюджетные фонды: специфика бюджетно-правового статуса // Финансовое право. 2024. № 11. С. 10-12.

[3] Соболь, О. С. Бюджеты государственных внебюджетных фондов: правовое регулирование в современный период // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 7 (119). С. 96-104.

[4] Малышева, А. А. Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации: причины создания и особенности финансово-правового статуса // Налоги. 2023. № 2. С. 7-10.

[5] Бляшкин, А. А. О некоторых вопросах института целевых бюджетных фондов // Финансовое право. 2023. № 5. С. 23-26.

[6] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.06.2026) // Со-

брание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

[7] Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ (ред. от 25.05.2026) «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.07.2022, № 29, ст. 5203.

[8] Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 20.02.2026) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.12.2010, № 49, ст. 6422.

[9] Полякова, О. А., Литвин В. В., Ложечко А. С. Теоретические основы функционирования государственных фондов специального назначения: российский и международный опыт // Вестник Евразийской науки. 2025. Т. 17. № 6. URL: https://esj.today/61ecvn625.html (дата обращения: 29.07.2026).

[10] Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013, № 14, ст. 1649.

[11] Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2023 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 183 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, пунктов 1 и 2 статьи 242.1 и пункта 6 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_450280/ (дата обращения: 02.09.2026).

[12] Постановление Конституционного Суда РФ от 25.01.2024 № 3-П «По делу о проверке конституционности статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пунктов 1 и 2 статьи 242.1 и пункта 6 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также отдельных положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ в связи с жалобами граждан И.В. Гусевой и С.Н. Тихомирова» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_467919/ (дата обращения: 02.09.2026).

[13] Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2026 № 19-П «По делу о проверке конституционности статьи 208 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.А. Левыкиной» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_530241/ (дата обращения: 02.09.2026).

[14] Кокотов, А. Н. Муниципальное право России: учебник для вузов. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2026. 368 с.

[15] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

[16] Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации, http://pravo.gov.ru, 20.03.2025. (дата обращения: 02.09.2026).

[17] Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2024 год / НИФИ Минфина России. М., 2025. URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/2025/Doklad_o_luchshikh_praktikakh-2025.pdf (дата обращения: 30.07.2026).

References:

[1] Constitution of the Russian Federation (adopted by nationwide vote on December 12, 1993, with amendments approved during a nationwide vote on July 1, 2020) // The official text of the Constitution of the Russian Federation, incorporating the new constituent entities of the Russian Federation—the Donetsk People's Republic, the Luhansk People's Republic, the Zaporozhye Region, and the Kherson Region—was published on the Official Internet Portal of Legal Information (http://pravo.gov.ru) on October 6, 2022. (Accessed: September 2, 2026).

[2] Povetkina, N. A. State Extra-Budgetary Funds: Specifics of Their Budgetary-Legal Status // Financial Law. 2024. No. 11. pp. 10–12.

[3] Sobol, O. S. Budgets of State Extra-Budgetary Funds: Legal Regulation in the Contemporary Period // Bulletin of the O. E. Kutafin University (MSAL). 2024. No. 7 (119). pp. 96–104.

[4] Malysheva, A. A. The Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation: Reasons for Its Establishment and Specifics of Its Financial-Legal Status // Taxes. 2023. No. 2. pp. 7–10.

[5] Blyashkin, A. A. On Certain Issues Regarding the Institution of Targeted Budgetary Funds // Financial Law. 2023. No. 5. pp. 23–26. [6] Budget Code of the Russian Federation dated July 31, 1998, No. 145-FZ (as amended on June 26, 2026) // Collected Legislation of the Russian Federation, August 3, 1998, No. 31, Art. 3823.

[7] Federal Law dated July 14, 2022, No. 236-FZ (as amended on May 25, 2026) «On the Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation» // Collected Legislation of the Russian Federation, July 18, 2022, No. 29, Art. 5203.

[8] Federal Law dated November 29, 2010, No. 326-FZ (as amended on February 20, 2026) «On Compulsory Medical Insurance in the Russian Federation» // Collected Legislation of the Russian Federation, December 6, 2010, No. 49, Art. 6422.

[9] Polyakova, O. A., Litvin, V. V., & Lozhechko, A. S. Theoretical Foundations for the Functioning of State Special-Purpose Funds: Russian and International Experience // Bulletin of Eurasian Science. 2025. Vol. 17. No. 6. URL: https://esj.today/61ecvn625.html (accessed: July 29, 2026).

[10] Federal Law dated April 5, 2013, No. 41-FZ (as

amended on December 28, 2025) «On the Accounts Chamber of the Russian Federation» // Collected Legislation of the Russian Federation, April 8, 2013, No. 14, Art. 1649.

[11] Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated June 22, 2023, No. 34-P "On the case concerning the constitutionality of the provisions of Article 183 of the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation, Clauses 1 and 2 of Article 242.1, and Clause 6 of Article 242.2 of the Budget Code of the Russian Federation, in connection with a request from the Supreme Court of the Russian Federation" // "ConsultantPlus" legal reference system. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_450280/ (accessed: September 2, 2026).

[12] Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated January 25, 2024, No. 3-P "On the case concerning the constitutionality of Article 208 of the Civil Procedural Code of the Russian Federation, Clauses 1 and 2 of Article 242.1, and Clause 6 of Article 242.2 of the Budget Code of the Russian Federation, as well as certain provisions of Federal Law No. 83-FZ of May 8, 2010, in connection with complaints filed by citizens I. V. Guseva and S. N. Tikhomirov" // "ConsultantPlus" legal reference system. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_467919/ (accessed: September 2, 2026). [13] Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated March 31, 2026, No. 19-P "On the Case Concerning the Constitutionality of Article 208 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation and Article 242.1 of the Budget Code of the Russian Federation, in Connection with a Complaint Filed by Citizen V. A. Levykina" // "ConsultantPlus" Legal Reference System. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_530241/ (accessed: September 2, 2026).

[14] Kokotov, A. N. Municipal Law of Russia: A Textbook for Higher Education Institutions. 9th ed., revised and supplemented. Moscow: Yurayt, 2026. 368 p.

[15] Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on March 20, 2025) "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation, October 6, 2003, No. 40, Art. 3822.

[16] Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025 "On General Principles of the Organization of Local Self-Government within the Unified System of Public Authority" // Official Internet Portal of Legal Information, http://pravo.gov.ru, March 20, 2025 (accessed: September 2, 2026).

[17] Report on Best Practices in the Development of Participatory Budgeting in the Constituent Entities of the Russian Federation and Municipalities for 2024 / Financial Research Institute (NIFI) of the Ministry of Finance of Russia. Moscow, 2025. URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/IB/2025/Doklad_o_luchshikh_praktikakh-2025.pdf (accessed: 30.07.2026).