Дата поступления рукописи в редакцию: 16.10.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 02.11.2026 г.
DOI: 10.24412/3033-6724-2026-4-28-32

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

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

Аннотация. *Статья посвящена анализу особенностей формирования и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Рассматриваются правовая природа фондов, соотношение бюджетного и страхового начал, формирование доходной части за счет единого тарифа страховых взносов и межбюджетных трансфертов. Отдельное внимание уделено асимметрии бюджетов на 2026 год (профицит бюджета Социального фонда России при дефиците бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования) и нетипичным механизмам исполнения бюджетов: возможности направления страхователями части взносов на предупредительные меры и обусловленному порядку предоставления субвенций территориальным фондам обязательного медицинского страхования. Сформулированы предложения по совершенствованию бюджетно-правового регулирования.*

Ключевые слова: *государственные внебюджетные фонды, бюджетный процесс, страховые взносы, межбюджетные трансферты, дефицит бюджета, бюджетное право.*

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

FEATURES OF THE FORMATION AND EXECUTION OF THE BUDGET OF STATE EXTRA-BUDGEARY FUNDS

Annotation. *The article analyses the specifics of forming and executing the budgets of the state extra-budgetary funds of the Russian Federation. It considers the legal nature of the funds, the interplay of budgetary and insurance principles, and the formation of revenue through the unified insurance-contribution rate and inter-budgetary transfers. Particular attention is given to the asymmetry of the 2026 budgets (a surplus of the Social Fund of Russia alongside a deficit of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund) and to atypical execution mechanisms: the possibility for policyholders to allocate part of their contributions to preventive measures, and the conditional procedure for granting subventions to territorial compulsory medical insurance funds. Proposals for improving budgetary-legal regulation are formulated.*

Key words: *state extra-budgetary funds, budgetary process, insurance contributions, inter-budgetary transfers, budget deficit, budget law.*

С 1 января 2023 года российская система государственного социального страхования прошла структурную перестройку: Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) и Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) объединены в единую структуру – Фонд

пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее – СФР). Создание фонда закреплено Федеральным законом от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» [1]. Реформа изменила административную архитектуру, а вместе с ней порядок формирования доходов, распределения расходов и кассового обслуживания бюджета. Параллельно действует Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС), обеспечивающий финансирование системы обязательного медицинского страхования (ОМС).

Оба фонда сохраняют статус государственных внебюджетных фондов: их бюджеты входят в бюджетную систему Российской Федерации, а перечень закреплен в статье 144 Бюджетного кодекса РФ (глава 17) [2]. Бюджеты фондов утверждаются отдельными федеральными законами и не входят в состав федерального бюджета. В ноябре 2025 года приняты законы о бюджетах СФР и ФФОМС на 2026 год и плановый период 2027–2028 годов [3; 4]. Эти акты дают материал для анализа актуальных параметров системы.

Сопоставление бюджетов выявляет асимметрию: финансовые результаты фондов противоположны. Бюджет СФР на 2026 год утвержден с профицитом, бюджет ФФОМС – с дефицитом. Различие объясняется разными страховыми моделями, структурой источников дохода и механизмами межбюджетного выравнивания; логика распределения единого тарифа делает такой контраст закономерным.

Цель статьи – выявить особенности формирования и исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов на примере СФР и ФФОМС и сформулировать предложения по совершенствованию их правового регулирования. Методологическую основу составили формально-юридический и сравнительно-правовой методы, а также анализ параметров законов о бюджетах фондов на 2026 год и плановый период 2027–2028 годов.

Бюджетная политика в отношении фондов меняется практически каждый год. Меняются нормативы распределения взносов, условия предоставления трансфертов, порядок формирования резервов. Правоприменителю и научному сообществу нужно знать состояние правовых конструкций на конкретный финансовый год. Размеры трансфертов, соотношение доходов и расходов, нормативы распределения утверждаются заново каждым бюджетным циклом. Эти параметры не выводятся из одних кодифицированных норм.

В правовой доктрине государственный внебюджетный фонд понимается как форма образования и расходования денежных средств вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, предназначенных для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование и охрану здоровья. Н. А. Поветкина подчеркивает единство бюджетно-правового режима фондов при различии их организационных форм [5, с. 10-12], а А. А. Малышева характеризует СФР одновременно как государственное учреждение, страховщика и участника бюджетных отношений [6, с. 7-10]. Бюджеты фондов входят в бюджетную систему Российской Федерации (статья 10 Бюджетного кодекса РФ); перечень федеральных фондов установлен статьей 144 БК РФ, и после реформы 2023 года в него входят СФР и ФФОМС. Порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов фондов регулирует глава 17 Бюджетного кодекса. Бюджеты фондов проходят основные стадии бюджетного процесса, утверждаются самостоятельными законодательными актами и получают из федерального бюджета межбюджетные трансферты.

Специальное законодательство дополняет кодифицированные нормы. Помимо Закона № 236-ФЗ финансовую архитектуру ФФОМС и территориальных фондов ОМС определяет Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» [7]. Глава 34 Налогового кодекса РФ устанавливает единые тарифы страховых взносов, введенные с 2023 года [8].

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов обоих фондов ведет Федеральное казначейство через единый казначейский счет. Казначейская модель унифицирует технологию исполнения и снижает риски кассовых разрывов. Внешний государственный аудит исполнения бюджетов внебюджетных фондов проводит Счетная палата РФ [9]; порядок внешней проверки бюджетной отчетности определяется главой 25.1 Бюджетного кодекса. Ежегодные законы о бюджетах фондов вносят в условия исполнения точечные изменения, которые кодифицированные акты не отражают. Накопление точечных норм постепенно усложняет правовую конструкцию.

Соотношение бюджетного и страхового начал в природе фондов заслуживает отдельного разбора. С формальной точки зрения средства фондов являются публичной собственностью. Они расходуются по правилам бюджетного законодательства, через лимиты бюджетных обязательств, кассовые планы и отчетность перед Счетной палатой. По существу эти средства формируются за счет целевых страховых взносов конкретных плательщиков в пользу конкретных застрахованных лиц. Совпадение целевого взноса и конкретного получателя сближает правовой режим фондов со страховым [10, с. 759].

Права застрахованных лиц не зависят от фактического поступления взносов за них в бюджет фонда. Обязательства перед гражданином носят публично-правовой характер. В классических страховых организациях объем выплат жестко связан с объемом собранных премий. Формулировка закона о правах застрахованных не упоминает бюджетный дефицит как основание для снижения выплат, и здесь видна принципиальная

граница между бюджетным правом и страховым делом [11, с. 44].

Доходная база государственных внебюджетных фондов строится на страховых взносах. С 2023 года действует единый тариф: работодатели платят 30 % с выплат в пределах предельной величины базы и 15,1 % с выплат сверх нее. Норма закреплена статьей 425 НК РФ [8].

Поступившие суммы распределяются между фондами по нормативам: на обязательное пенсионное страхование направляется 72,8 %, на обязательное медицинское страхование – 18,3 %, на страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством – 8,9 %. Единый тариф заменил три самостоятельных платежа, что упростило администрирование.

Бюджет СФР на 2026 год утвержден с доходами 19 086,2 млрд рублей [3], что составляет около 8,1 % ВВП. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета занимают в структуре доходов 4 692 млрд рублей – почти четверть поступлений; основную часть остальных доходов образуют страховые взносы. Расходы утверждены в сумме 18 748,2 млрд рублей, профицит составляет 338,0 млрд рублей. Плановые показатели на 2027–2028 годы сохраняют профицит СФР на всем трехлетнем горизонте (таблица 1). Значительный объем трансфертов объясняется тем, что часть обязательств – прежде всего нестраховых выплат – исполняется за счет общих налоговых доходов государства, поскольку страховых взносов для этого недостаточно.

Бюджет ФФОМС на 2026 год запланирован с доходами 4 712,56 млрд рублей [4]. Трансферты из федерального бюджета составляют 481,36 млрд рублей. Платежи на ОМС формируют 88,7 % доходов фонда. Расходы запланированы в объеме 4 794,62 млрд рублей, что создает дефицит около 82 млрд рублей. По плановым показателям дефицит сокращается в 2027 году, но в 2028 году вновь увеличивается (таблица 1). Эти цифры не показывают системного решения проблемы несбалансированности.

Таблица 1. Основные параметры бюджетов СФР и ФФОМС на 2026 год и плановый период 2027–2028 годов, млрд руб.

Показатель	СФР	ФФОМС
Доходы, 2026 год	19 086,2	4 712,56
Расходы, 2026 год	18 748,2	4 794,62
Результат, 2026 год	профицит 338,0	дефицит 82,1
в т.ч. межбюджетные трансферты из федерального бюджета, 2026 год	4 692,4	481,36
Результат, 2027 год (плановый, округленно)	профицит ≈ 235	дефицит ≈ 80
Результат, 2028 год (плановый, округленно)	профицит ≈ 322	дефицит ≈ 85

Источник: составлено автором по данным законов о бюджетах СФР и ФФОМС на 2026 год и плановый период 2027–2028 годов [3; 4].

Структура расходов СФР распределена по нескольким направлениям: выплата страховых пенсий, охрана семьи и детства, пособия по временной нетрудоспособности, производственному травматизму и другие социальные выплаты. Концентрация средств на пенсионном направлении отражает демографическую структуру страны. Ежегодная индексация предельной величины базы влияет на объем поступлений. Номинальные зарплаты растут при неизменных тарифах, поэтому доля выплат, облагаемых по пониженной ставке 15,1 %, увеличивается. Структурный риск для доходной базы фондов растет при опережающем росте высоких заработков.

Закон о бюджете СФР на 2026 год устанавливает специальное правило для взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Фонд вправе разрешить страхователям направлять до 20 % сумм страховых взносов на финансирование предупредительных мер (до 30 % – при дополнительном финансировании санаторно-курортного лечения работников, занятых на вредных и опасных работах) (часть 4 статьи 6 Закона № 427-ФЗ) [3]. Речь идет о закупке средств индивидуальной защиты, медицинских осмотрах, обучении охране труда. Норма стимулирует работодателей вкладывать средства в профилактику, а не уплачивать взносы пассивно.

Закон о бюджете ФФОМС на 2026 год устанавливает особый порядок предоставления субвенций территориальным фондам ОМС: они предоставляются после перечисления в бюджет ФФОМС из бюджета субъекта РФ суммы ежеме-

сячного страхового взноса на ОМС неработающего населения (часть 2 статьи 4 Закона № 428-ФЗ) [4]. Федеральный центр обычно перечисляет межбюджетные средства авансом; здесь принцип обратный: трансферт зависит от встречного исполнения обязательства регионом.

Подобный порядок создает кассовые риски для территориальных фондов. Если регион задерживает уплату взноса за неработающее население, территориальный фонд автоматически задерживает получение субвенции, а медицинские организации продолжают оказывать помощь застрахованным несмотря на задержку. Разрыв между обязательствами и финансированием ложится на территориальный фонд, у которого нет инструментов принудительного взыскания взноса с региона. Получается, что меры, призванные дисциплинировать региональный бюджет, фактически адресованы территориальному фонду ОМС, не имеющему рычагов влияния на регион.

Структурный дефицит бюджета ФФОМС при профицитном бюджете СФР отражает системное противоречие. Оба фонда финансируются за счет единого тарифа страховых взносов, однако доля тарифа, направляемая на ОМС, и объем федеральных трансфертов не обеспечивают полного покрытия расходов на медицинскую помощь: даже при трансферте 481,36 млрд рублей бюджет ФФОМС на 2026 год остается дефицитным.

Отсутствие единой методики оценки результативности расходования межбюджетных трансфертов создает правовую неопределенность. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета в бюджет СФР на 2026 год превышают 4,6 трлн рублей (пункт 1 части 1 статьи 1 Закона № 427-ФЗ) [3]. В тексте закона о бюджете СФР критерии результативности использования этих средств не закреплены.

Правовой статус резерва СФР после объединения фондов остается дискуссионным. До 2023 года ПФР и ФСС формировали резервы раздельно, по разным правилам. Закон № 427-ФЗ учитывает резерв по обязательному пенсионному страхованию (в 2026 году резерв по ОПС в части, не связанной с накопительной пенсией, не создается) и разрешает Фонду формировать и расходовать резерв средств на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (части 14–16 статьи 7) [3]. При этом порядок использования резерва при страховом случае, превышающем плановые расходы, закреплен недостаточно определенно [12, с. 99].

Ежегодная корректировка норматива распределения единого тарифа несет риск дестабилизации доходной базы. Изменение норматива даже на один процентный пункт в пользу ФФОМС существенно перераспределяет поступления между фондами и сокращает доходы СФР. Обязательная актуарная оценка последствий подобных корректировок в российском законодательстве не предусмотрена.

Объединение ПФР и ФСС повлекло организационно-правовые последствия. Слияние двух ведомств с разными управленческими традициями и информационными системами потребовало унификации регламентов приема отчетности, назначения выплат и взаимодействия со страхователями. Переходный этап порождал отдельные технические сбои и задержки, однако нормы закона о правопреемстве обеспечили непрерывность выплат.

Изложенные проблемы дают основания для следующих предложений по совершенствованию законодательства. Во-первых, целесообразно закрепить нормативную долю федерального трансферта в доходах ФФОМС (например, не ниже 10 % доходов, что соответствует уровню 2026 года – 10,2 %) и дополнить ее правилом о покрытии планового дефицита: это снизит риск структурной несбалансированности бюджета фонда. Во-вторых, перечень целевых показателей социального результата, оформленный обязательным приложением к закону о бюджете фонда, позволит оценивать результативность трансфертов. В-третьих, следует закрепить порядок формирования резерва СФР и условия его использования при превышении плановых выплат; количественные параметры (например, резерв не менее 5 % расходов) нуждаются в актуарном обосновании. В-четвертых, обязательное заключение актуария перед изменением норматива распределения взносов снизит риски таких изменений. Предложения носят характер точечных поправок: масштабная перестройка нормативной базы после объединения ПФР и ФСС недавно завершилась, поэтому новая волна реформирования до стабилизации правоприменительной практики создаст правовую неопределенность.

Система государственных внебюджетных фондов РФ прошла трансформацию в 2022–2023 годах. Объединение ПФР и ФСС в СФР изменило институциональную архитектуру, но часть правовых противоречий не устранило. Бюджеты СФР и ФФОМС на 2026 год отражают разные модели финансовой устойчивости. Профицит СФР обеспечивается высоким объемом страховых взносов и федеральных трансфертов, а дефицит ФФОМС указывает на недостаточность действующих механизмов – норматива распределения взносов и трансфертов – для покрытия расходов на медицинскую помощь.

Особенности исполнения бюджетов фондов в 2026 году сводятся к двум нетипичным механизмам. Страхователи по решению Фонда направляют до 20 % взносов на предупредительные меры, отступая от общего принципа полного зачисления взносов в бюджет. Субвенции ФФОМС территориальным фондам зависят от своевременности исполнения регионами своих обязательств. Оба механизма требуют дополнительного правового осмысления. Предложения авторов касаются нор-

мативной доли федеральных трансфертов в бюджете ФФОМС, оценки результативности трансфертов СФР, порядка формирования резерва и актуарной оценки изменений норматива распределения взносов.

Список литературы:

[1] Федеральный закон от 14.07.2022 N 236-ФЗ (ред. от 25.05.2026) «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 14.07.2022. (дата обращения: 06.10.2026).

[2] «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 26.06.2026) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2026) // «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

[3] Федеральный закон от 28.11.2025 N 427-ФЗ «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // «Собрание законодательства РФ», 01.12.2025, N 48 (Часть III), ст. 7238.

[4] Федеральный закон от 28.11.2025 N 428-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 28.11.2025. (дата обращения: 06.10.2026).

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

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

[7] Федеральный закон от 29.11.2010 N 326-ФЗ (ред. от 20.02.2026) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.12.2010, N 49, ст. 6422.

[8] «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 25.05.2026) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2026) // «Собрание законодательства РФ», 07.08.2000, N 32, ст. 3340.

[9] Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О Счетной палате Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.04.2013, N 14, ст. 1649.

[10] Бадина, О. А. Бюджеты государственных внебюджетных фондов: особенности формирования и правового регулирования // Экономика и социум. 2021. № 11-2 (90). С. 759-764.

[11] Забралова, О. С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 3 (148). С. 40-55.

[12] 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.

References:

[1] Federal Law No. 236-FZ of July 14, 2022 (as amended on May 25, 2026) «On the Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation» // Official Internet Portal of Legal Information http://pravo.gov.ru, July 14, 2022. (accessed: October 6, 2026).

[2] «Budget Code of the Russian Federation» No. 145-FZ of July 31, 1998 (as amended on June 26, 2026) (with amendments and additions, effective as of July 1, 2026) // «Collected Legislation of the Russian Federation,» August 3, 1998, No. 31, Art. 3823.

[3] Federal Law No. 427-FZ of November 28, 2025, «On the Budget of the Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation for 2026 and for the Planning Period of 2027 and 2028» // «Collected Legislation of the Russian Federation,» December 1, 2025, No. 48 (Part III), Art. 7238.

[4] Federal Law No. 428-FZ of November 28, 2025, «On the Budget of the Federal Compulsory Medical Insurance Fund for 2026 and for the Planning Period of 2027 and 2028» // Official Internet Portal of Legal Information http://pravo.gov.ru, November 28, 2025. (accessed: October 6, 2026). [5] Povetkina, N. A. State Extra-Budgetary Funds: Specifics of Their Budgetary-Legal Status // Financial Law. 2024. No. 11. pp. 10–12.

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

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

[8] “Tax Code of the Russian Federation (Part Two)” No. 117-FZ of August 5, 2000 (as amended on May 25, 2026) (with amendments and additions, effective from July 1, 2026) // Collection of Legislation of the Russian Federation, August 7, 2000, No. 32, Art. 3340.

[9] Federal Law No. 41-FZ of April 5, 2013 (as amended on December 28, 2025) “On the Accounts Chamber of the Russian Federation” // Collection of Legislation of the Russian Federation, April 8, 2013, No. 14, Art. 1649.

[10] Badina, O. A. Budgets of State Extra-Budgetary Funds: Specifics of Formation and Legal Regulation // Economy and Society. 2021. No. 11-2 (90). pp. 759-764.

[11] Zabralova, O. S. State Extrabudgetary Funds as Subjects of Financial Legal Relations // Actual Problems of Russian Law. 2023. No. 3 (148). pp. 40-55.

[12] Sobol, O. S. Budgets of State Extrabudgetary Funds: Legal Regulation in the Contemporary Period // Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL). 2024. No. 7 (119). pp. 96-104.