Дата поступления рукописи в редакцию: 16.10.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 02.11.2026 г.
DOI: 10.24412/3033-6724-2026-4-9-13

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

СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. *В статье раскрываются подходы к правовому пониманию государственных и муниципальных внебюджетных фондов. Обосновывается, что государственные внебюджетные фонды сохраняют значение самостоятельного звена публичных финансов. Особое внимание уделяется различию между действующими государственными фондами и муниципальными финансовыми инструментами, выполняющими обеспечительную функцию без приобретения статуса самостоятельного внебюджетного фонда. Проанализированы риски и перспективы развития государственных фондов и муниципальных целевых механизмов в Российской Федерации.*

Ключевые слова: *государственные внебюджетные фонды, муниципальные внебюджетные фонды, Социальный фонд России, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, территориальные фонды ОМС, местный бюджет, инициативные платежи, публичные финансы, финансово-правовой статус.*

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

SPECIFICS OF STATE AND MUNICIPAL EXTRA-BUDGETARY FUNDS IN MODERN RUSSIA

Annotation. *The article examines approaches to the legal understanding of state and municipal extra-budgetary funds. It is substantiated that state extra-budgetary funds retain their significance as an independent component of public finance. Particular attention is paid to the distinction between operating state funds and municipal financial instruments that perform a supporting function without acquiring the status of an independent extra-budgetary fund. The risks and prospects for the development of state funds and municipal targeted mechanisms in the Russian Federation are analyzed.*

Key words: *state extra-budgetary funds, municipal extra-budgetary funds, Social Fund of Russia, Federal Compulsory Medical Insurance Fund, territorial compulsory medical insurance funds, local budget, initiative payments, public finance, financial and legal status.*

Бюджеты государственных внебюджетных фондов входят в бюджетную систему Российской Федерации. Их обособленность выражается в особом назначении, отдельной процедуре утверждения, целевом расходовании и специальном контроле.

Цель статьи – определить особенности правового положения государственных и муниципальных внебюджетных фондов и обосновать, почему муниципальные целевые механизмы не образуют самостоятельных фондов. Использованы формально-юридический, сравнительно-правовой и системный методы, анализ нормативных актов и доктринальных источников.

Статья 144 Бюджетного кодекса РФ закрепляет закрытую модель государственных внебюджетных фондов. На федеральном уровне к ним относятся:

1) бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации;

2) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

На территориальном уровне названы бюджеты территориальных фондов ОМС [1]. Бюджетным кодексом муниципальные внебюджетные фонды не предусмотрены, и это обстоятельство объясняет, что государственный и муниципальный уровни нельзя описывать одинаковыми правовыми категориями.

Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (далее – СФР, Социальный фонд России) создан Федеральным законом от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» путем реорганизации Пенсионного фонда Российской Федерации с одновременным присоединением к нему Фонда социального страхования Российской Федерации.

Образование СФР с 1 января 2023 года стало изменением модели публичного социального управления.

Закон № 236-ФЗ определил СФР как государственный внебюджетный фонд, учреждаемый при Правительстве РФ и имеющий организационно-правовую форму государственного учреждения [2]. Тем самым фонд получил единую институциональную оболочку для пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования, социального страхования и мер социальной поддержки. Бюджет СФР утверждается отдельным федеральным законом [3].

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС) имеет иную специализацию. Он связан не с пенсионным или социально-страховым блоком, а с финансовым обеспечением гарантий бесплатной медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию (далее – ОМС). Бюджет ФФОМС также утверждается отдельным федеральным законом [4].

Согласно Федеральному закону от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Закон № 326-ФЗ), ОМС является видом обязательного социального страхования: при наступлении страхового случая медицинская помощь оказывается за счет средств ОМС [5].

О. С. Забралова рассматривает государственные внебюджетные фонды как специализированные учреждения, образующие капитал денежных средств, и как субъекты финансовых правоотношений. По ее мнению, фонды выступают одновременно страховщиком и участником финансовой деятельности, связанной с аккумулированием, использованием и контролем публичных ресурсов [6, с. 40-55]. Данная позиция позволяет увидеть в фонде носителя публичной компетенции. Правовой статус СФР как единого страховщика и причины его создания анализирует А. А. Малышева, а бюджетно-правовые особенности фондов – О. С. Соболь [7, с. 7-10; 8, с. 96-104].

Территориальные фонды ОМС (далее – ТФОМС) занимают промежуточное место: они не являются муниципальными, хотя и привязаны к региональной системе здравоохранения. Для субъектов РФ ТФОМС обслуживают переданные и закрепленные публичные полномочия в страховой медицинской системе, тогда как на муниципальном уровне решаются вопросы местного значения, и муниципальное образование не выступает страховщиком по обязательному социальному страхованию.

Муниципальные внебюджетные фонды в прежних моделях местного самоуправления упоминались как самостоятельная возможность концентрации целевых средств. Действующая бюджетная конструкция и положения о финансовой основе местного самоуправления в Федеральном законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Закон № 33-ФЗ) описывают экономическую основу местного самоуправления через местные бюджеты и имущество, доходы и расходы, инициативные проекты и межбюджетные трансферты [9]. Отдельного муниципального внебюджетного фонда в этой архитектуре нет.

Дополнительный фонд на местном уровне потребовал бы самостоятельной отчетности, аппарата управления, контроля и особых правил возврата средств. Для многих муниципальных образований схема стала финансово тяжелой и юридически избыточной.

Практические задачи, которые могли бы связываться с муниципальной фондовой формой, сейчас решаются внутри местного бюджета. Наиболее заметны инициативные проекты, позволяющие жителям предложить конкретное мероприятие, указать ожидаемый результат, расчет расходов и форму участия. Закон № 33-ФЗ связывает инициативные платежи с перечислением средств в местный бюджет и устанавливает

возврат при нереализации проекта либо наличии остатка [9].

Сопоставление действующих финансово-правовых форм в таблице 1 показывает различие по юридическому механизму.

Таблица 1. Публичные целевые механизмы, смежные с институтом внебюджетных фондов

Элемент	Нормативная основа	Финансовая форма	Аналитический вывод
СФР	Федеральные законы № 236-ФЗ и № 427-ФЗ [2; 3]	Бюджет государственного внебюджетного фонда РФ	Фондовая модель федерального социального администрирования
ФФОМС	Федеральные законы № 326-ФЗ и № 428-ФЗ [5; 4]	Бюджет государственного внебюджетного фонда РФ	Страховая медицинская подсистема с межтерриториальным выравниванием
ТФОМС	БК РФ, закон субъекта РФ о бюджете ТФОМС [1]	Бюджет территориального государственного внебюджетного фонда	Региональный, а не муниципальный уровень страхового обеспечения
Инициативные платежи	Федеральный закон № 33-ФЗ, муниципальный правовой акт [9]	Целевое поступление в местный бюджет	Замещают фондовую форму без создания отдельного бюджета фонда
Самообложение граждан	Федеральный закон № 33-ФЗ, решение населения [9]	Муниципальный доход специального назначения	Создает локальный ресурс, но не меняет структуру бюджетной системы

Источник: составлено автором.

Муниципальные инструменты действуют внутри местного бюджета. Поэтому термин «муниципальный внебюджетный фонд» не должен подменять современные механизмы участия населения.

Сравнение государственного и муниципального уровней показывает асимметрию публичных финансов. Федерация и субъекты РФ используют фондовую форму там, где есть массовый страховой риск, постоянные обязательства и крупный поток взносов. Муниципальный уровень работает с локальными задачами благоустройства пространства или дорогами местного значения. Для них достаточно бюджетно-целевого инструмента, если он сопровождается открытой процедурой отбора, исполнения и возврата средств.

Цифровизация добавила к теме новое измерение: М. А. Голубитченко справедливо связывает развитие фондов с дистанционным форматом услуг [10, с. 52-61]. Параллельно возникают риски защиты персональных данных и потребность в устойчивом межведомственном взаимодействии [10, с. 52-61; 11, с. 44-49]. После создания СФР проблема стала острее, поскольку в одном институциональном контуре сосредоточены разные социальные сведения о гражданине.

В связи с изложенным необходимо зафиксировать переход к усложненной модели фондов, где правовое значение получает не только заявление гражданина, но и цифровое событие в информационной системе. Правительство РФ закрепило развитие цифровой инфраструктуры социальной сферы через ГИС «Единая централизованная цифровая платформа в социальной сфере», оператором которой является СФР. Положение о системе предусматривает [12]:

1) автоматизацию назначения мер социальной поддержки и пенсий;

2) персонифицированный учет и ведение единого реестра страхователей;

3) выявление жизненных событий и информирование граждан о положенных мерах;

4) межведомственное взаимодействие и доступ граждан к услугам через Единый портал государственных услуг.

Разграничение фондовой и бюджетно-целевой моделей представим через последовательность правовых признаков на рисунке 1. Государственные фонды обладают полным набором признаков действующего публично-финансового института. Они формируются за счет страховых взносов, трансфертов и иных поступлений, имеют законодательно утвержденный бюджет и расходуют средства на строго определенные цели. Их деятельность подчинена бюджетной отчетности и парламентскому утверждению, казначейскому сопровождению и внешнему финансовому контролю. Соответственно, слово «внебюджетный» здесь указывает на специальную бюджетную обособленность.

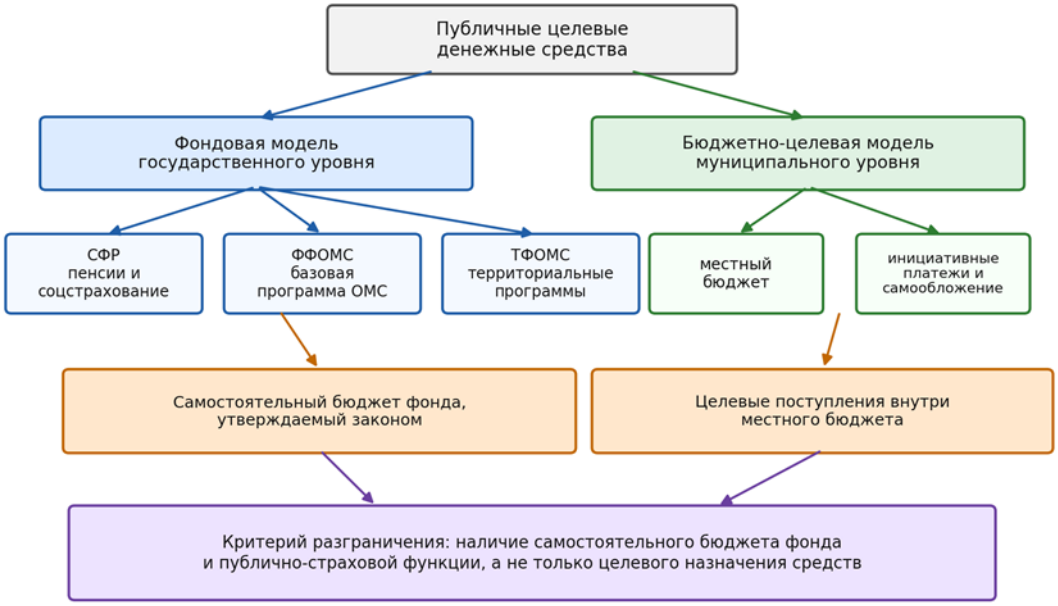


Рисунок 1. Логика дифференциации фондовой и бюджетно-целевой моделей в публичных финансах (составлено автором)

Схема показывает, что внешнее сходство целевого назначения не создает одинакового правового статуса.

На муниципальном уровне отсутствует аналогичная федеральной страховая база, и его финансовая проблема состоит в дефиците устойчивых доходов для локальных задач. Формальное восстановление муниципальных внебюджетных фондов едва ли решит эту проблему. Продуктивнее видится развитие прозрачных целевых поступлений за счет цифровых реестров инициативных проектов и обязательной публичной отчетности о движении средств.

В итоге целесообразно заключить, что дальнейшее развитие регулирования должно идти через усиление прозрачности без механического расширения числа фондов. На федеральном уровне нужна надежная цифровая защита социальных данных и проверяемость решений, принятых на основе межведомственного обмена. Власти на местах важнее открытый учет инициативных платежей, понятная процедура возврата и публичная связь каждого поступления с конкретным результатом. Только при обозначенном разделении терминология не будет расходиться с реальным состоянием российского финансового права.

Список литературы:

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.06.2026) // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 09.07.2026).

[2] Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» (ред. от 25.05.2026) // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421786/ (дата обращения: 09.07.2026).

[3] Федеральный закон от 28.11.2025 № 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, № 48 (Часть III), ст. 7238.

[4] Федеральный закон от 28.11.2025 № 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. URL: http://publication.pravo.gov.ru, 28.11.2025. (дата обращения: 09.07.2026).

[5] Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107289/ (дата обращения: 09.07.2026).

[6] Забралова, О. С. Государственные внебюджетные фонды как субъекты финансовых правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 3. С. 40–55.

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

[8] 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.

[9] Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в единой системе публичной власти» (ред. от 09.04.2026) // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 09.07.2026).

[10] Голубитченко, М. А. Особенности финансово-правового регулирования деятельности государственных внебюджетных фондов в цифровую эпоху: проблемы и перспективы // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2023. № 4. С. 52–61.

[11] Петюкова, О. Н. , Гузов Д. И. Финансово-правовое регулирование обязательного социального страхования в России: вызовы цифровизации и направления совершенствования // Проблемы экономики и юридической практики. 2025. Т. 21. № 5. С. 44–49.

[12] Постановление Правительства РФ от 29.12.2023 № 2386 «О государственной информационной системе “Единая централизованная цифровая платформа в социальной сфере”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 13.10.2026).

References:

[1] Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ of July 31, 1998 (as amended on June 26, 2026) // ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (accessed: July 9, 2026).

[2] Federal Law No. 236-FZ of July 14, 2022, «On the Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation» (as amended on May 25, 2026) // ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421786/ (accessed: July 9, 2026).

[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. URL: http://publication.pravo.gov.ru, November 28, 2025 (accessed: July 9, 2026).

[5] Federal Law No. 326-FZ of November 29, 2010, «On Compulsory Medical Insurance in the Russian Federation» // ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107289/ (accessed: July 9, 2026).

[6] Zabralova, O. S. State Extra-Budgetary Funds as Subjects of Financial Legal Relations // Actual Problems of Russian Law. 2023. Vol. 18. No. 3. pp. 40–55.

[7] 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.

[8] 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.

[9] Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, «On General Principles for the Organization of Local Self-Government within a Unified System of Public Authority» (as amended on April 9, 2026) // ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (accessed: July 9, 2026). [10] Golubitchenko, M. A. Specifics of the Financial and Legal Regulation of State Extra-Budgetary Funds in the Digital Era: Challenges and Prospects // Electronic Supplement to the «Russian Law Journal». 2023. No. 4. pp. 52–61.

[11] Petyukova, O. N., Guzov, D. I. Financial and Legal Regulation of Compulsory Social Insurance in Russia: Challenges of Digitalization and Directions for Improvement // Problems of Economics and Legal Practice. 2025. Vol. 21. No. 5. pp. 44–49.

[12] Decree of the Government of the Russian Federation dated December 29, 2023, No. 2386 «On the State Information System ‘Unified Centralized Digital Platform in the Social Sphere’» // Official Internet Portal of Legal Information. URL: http://publication.pravo.gov.ru (accessed: October 13, 2026).