Сабитова Надия Михайловна. Бюджетное устройство и эффективность функционирования бюджетной системы субъектов Российской Федерации (По материалам Республики Татарстан) : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 : Казань, 2003 411 c. РГБ ОД, 71:04-8/52-5

**Содержание к диссертации**

Введение

1. Методологические основы бюджетного устройства РФ 12

1.1. Проблемы и тенденции развития бюджетного устройства РФ: методологический аспект 12

1.2 Организационные основы и принципы построения бюджетной системы РФ 35

1.3. Федеральный бюджет как инструмент реализации бюджетной политики РФ 58

2. Бюджетный федерализм: понятие, принципы реализации 83

2.1. Содержание и развитие бюджетного федерализма в современной России- 83

2.2. Принципы разграничения бюджетных полномочий и бюджетные права органов власти разного уровня- 103

2.3. Совершенствование форм и методов финансовой поддержки субъектов РФ 124

3. Бюджетная система РТ и приоритеты бюджетной политики- 150

3.1. Особенности организации бюджетной системы РТ 150

3.2. Бюджетная политика РТ, ее цели, приоритеты и роль в макроэкономической стабилизации- 170

3.3. Финансовый потенциал как основа формирования доходов бюджетов региона 198

4. Реформирование бюджетной системы РТ, повышение ее эффективности 222

4.1 Регламентация разграничения расходных полномочий в РТ 222

4.2 Правовое регулирование доходных полномочий уровней власти и источники формирования бюджетов РТ- 246

4.3. Развитие концепции бюджетной системы РТ 274

Заключение 295

Библиографический список использованной литературы 322

Приложения 339

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**С начала 90-х годов XX века в России активно развиваются федеративные отношения, в том числе и в бюджетной сфере. Этот период характеризуется серьезными проблемами финансово-экономического характера, которые в значительной степени были обусловлены слабой организационно-правовой базой регулирования бюджетных отношений. Попытки формирования бюджетной системы федеративного типа предпринимались без необходимой для такого перехода подготовительной работы, в частности, в области права. Проблемы регламентации всех элементов бюджетного устройства также не получили полного решения.

Разработанные ранее концепции реформирования бюджетных отношений были направлены на совершенствование межбюджетных отношений. В принятой в августе 2001 года Правительством РФ «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» сформулированы приоритетные направления реформирования бюджетного устройства страны. Одно из них - упорядочение бюджетного устройства субъектов РФ. Решение данной проблемы осуществляется, в основном, путем обоснования разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений и совершенствования организации местных бюджетов. В то же время общая концепция бюджетного устройства, обеспечивающая эффективное функционирование бюджетной системы РФ не сформулирована, системно не решены вопросы развития каждого из элементов бюджетного устройства. В этих условиях научное обоснование методологических основ бюджетного устройства РФ является одной из приоритетных государственных задач, решение которой должно способствовать совершенствованию бюджетных правоотношений, повышению эффективности функционирования бюджетной системы страны.

Следует отметить, что в субъектах РФ сложилась многоуровневая система власти, существуют различные подходы к организации местных органов власти. Поэтому актуальной является проблема структурирования бюджетной системы субъектов РФ, совершенствования организации местных бюджетов.

Требуют уточнения и дополнительного обоснования принципы организации бюджетной системы РФ с точки зрения возможности их практической реализации.

Актуальна проблема разграничения бюджетных полномочий между уровнями власти. Она затрагивает не только вопросы разграничения налоговых и расходных полномочий, но и другие сферы бюджетных отношений, в частности, организацию бюджетного устройства и бюджетного процесса. Названные аспекты разграничения бюджетных полномочий не находят должного освещения в экономической литературе, не решены они в полной мере и в бюджетном законодательстве РФ.

Исследование теоретических проблем бюджетного устройства современной России невозможно без изучения классических трудов по теории финансов: Александрова A.M., Аллахвердяна Д.А., Базаровой Г. В., Бачурина А.В., Бирмана A.M., Болдырева В.Г., Васильевой М.В., Василик О.Д., Вознесенского Э.А., Волкова A.M., Галанова В.А., Данилевского Ю.А., Дьяченко В.П., Зверева А.Г, Коломина Е.В., Ляндо A.M., Павловой Л.П., Плотникова К.Н., Поляка В.Г., Рабиновича Г.Л., Родионовой В.М., Сенчагова В.К., Сычева Н.Г., Точильникова Г.Н., Тулебаева Т. и др.

Преобразования в экономике при переходе к рынку, становление и развитие федеративных отношений в бюджетной сфере предопределили необходимость переосмысления и выявления новых подходов к исследованию теоретических и практических проблем реформирования бюджетного устройства России. В последнее десятилетие исследованию проблем государственных финансов, бюджетного федерализма, межбюджетных отношений в России были посвящены работы Богачевой О.В., Валентея С.Д, Врублевской О.В., Глазьева С.Ю., Дмитриевой О.Г., Ивановой Н..Г, Игудина А.Г, Илларионова А.Н., Кро-хиной Ю.А, Лаврова A.M., Лексина В, Лыковой Л.Н., Павловой Л.П., Панскова В. Г., Подпориной И.К., Поздняковой Т.А, Поляка Г.Б., Поповой М.И, Прониной Л.И., Родионовой В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М., Христенко В.Б., Швецова А.Н. и др.

Значительный вклад в понимание сущности бюджетного федерализма внесли публикации зарубежных специалистов в этой области. Среди них можно отметить работы группы Кристин Валлих - экспертов Всемирного банка, а также Роберта У. Рефьюз, Шеннона Мад, Дженни Литвак, Дж.Ю. Стиглиц и др. Изучение опыта зарубежных стран, анализ практики федеративных отношений в бюджетной сфере в России обусловили необходимость дальнейшей разработки теоретических основ бюджетного устройства России и отдельных его элементов. Все выше изложенное определяет актуальность диссертационной работы, в которой впервые предпринята попытка системного исследования бюджетного устройства РФ и субъектов РФ в условиях развития федеративных отношений.

**Основная цель и задачи исследования.**Исходя из актуальности, степени изученности и разработанности названных проблем, определена *цель*диссертационной работы: разработка методологических основ бюджетного устройства субъектов РФ, направленных на дальнейшее развитие федеративных отношений в РФ, эффективное функционирование бюджетной системы, реализацию долгосрочной бюджетной политики. Проблемы бюджетного устройства РФ исследуются в работе исходя из приоритетности решения следующих *задач:*

исследования влияния структурных преобразований в финансовой системе России на бюджетное устройство и развитие бюджетных отношений; положений теории государственных финансов по вопросам бюджетного устройства;

обобщения современных концепций бюджетного федерализма, вопросов практической реализации отдельных их положений в бюджетном устройстве РФ; обоснования предложений по развитию правовой базы бюджетного федерализма в РФ;

изучения особенностей структурирования бюджетной системы РФ и субъектов РФ с системных позиций; анализа принципов организации бюджетной системы РФ, с учетом их практической реализации; исследования критериев эффективности функционирования бюджетной системы РФ;

анализа видов и форм финансовой поддержки субъектов РФ, в том числе финансовой помощи, **с**целью разработки предложений по систематизации ее форм и методов, совершенствованию механизма финансовой помощи нижестоящим бюджетам, и упорядочению межбюджетных отношений;

исследования и обоснования теоретических основ разграничения бюджетных полномочий между уровнями власти; обобщения тенденций развития бюджетной системы Республики Татарстан, особенностей организации местных бюджетов; анализа опыта разграничения расходных и налоговых полномочий между уровнями власти в РТ с целью разработки рекомендаций по их совершенствованию, направленных на эффективное функционирование всех уровней бюджетной системы РТ;

детального изучения особенностей бюджетной политики Правительства РТ **с**начала 90-х гг., обоснования целей и приоритетов бюджетной политики РТ, определения критериев ее эффективности; разработки рекомендаций по совершенствованию бюджетного планирования;

систематизации законодательных актов, регламентирующих бюджетное устройство РФ и РТ для разработки и аргументации рекомендаций по внесению соответствующих изменений в Бюджетный кодекс РФ и бюджетное законодательство РТ.

**Объект исследования**- организационно-правовые отношения, возникающие в процессе функционирования бюджетной системы РФ, субъектов РФ и взаимодействия органов власти разного уровня.

**Предмет исследования**- бюджетное устройство и проблемы эффективности функционирования бюджетной системы субъектов РФ; развитие бюджетных правоотношений, в том числе в сфере разграничения бюджетных полномочий между уровнями власти.

**Методологическая основа исследования**— теоретические и практические разработки отечественных и зарубежных ученых в области макроэкономической теории, государственных финансов, региональной экономики; законодательные акты Российской Федерации и Республики Татарстан по вопросам го-

сударственного управления и организации местного самоуправления, финансов, бюджета, налогов. В диссертации использованы общенаучные методы исследования - системный подход, принципы формальной логики; методы экономического анализа и синтеза; приемы индуктивного и дедуктивного изучения.

**Информационной базой**исследования явились законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Республики Татарстан; материалы Министерства финансов РФ, Министерства финансов РТ, местных финансовых органов; Министерства экономики и промышленности РТ, Министерства по налогам и сборам РФ по РТ, Государственного Совета РТ, статистических изданий Государственного комитета по статистике РФ, Государственного комитета по статистике РТ; отечественные и зарубежные публикации, включая специальные периодические издания по исследуемой проблеме; материалы научно-практических конференций, семинаров и другие материалы.

**Научная новизна диссертационной работы**определяется тем, что в ней на основе исследования существующих положений теории государственных финансов, с учетом особенностей их реализации в Российской Федерации; обобщения опыта функционирования бюджетных систем в зарубежных странах, особенностей организации бюджетных систем в субъектах РФ, их правового обеспечения, предложена система мер, обеспечивающих решение актуальной государственной задачи: разработаны теоретическое обоснования и практические рекомендации по совершенствованию концептуальных основ бюджетного устройства субъектов РФ, направленных на упрочение единства и целостности бюджетной системы РФ, эффективное функционирование бюджетной системы РФ, выполнение задач и функций государства.

К числу наиболее существенных новых научных результатов автор относит следующие:

на основе системного исследования теоретических положений государственных финансов разработана новая концепция бюджетного устройства субъектов РФ, аргументированы и предложены характеристики всех его элементов;

обобщены и аргументированы теоретические положения, по разграничению понятий бюджетного федерализма и межбюджетных отношений; доказано, что модель бюджетного федерализма реализуется через бюджетное устройство;

предложено авторское определение понятий «бюджетная система», «организация бюджетной системы»; обоснованы качественные параметры оценки эффективности функционирования бюджетной системы; уточнены и дополнены принципы построения бюджетной системы РФ;

аргументирована необходимость разделения форм горизонтального и вертикального выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов в рамках финансовой помощи; внесены предложения по изменению названия и структуры раздела «Финансовая помощь бюджетам других уровней» бюджетной классификации; сформулированы новые принципы распределения финансовой помощи;

теоретически доказана необходимость оценки финансового потенциала региона для совершенствования перспективного бюджетного планирования; сформулировано понятие финансового потенциала, обоснованы факторы, определяющие его структуру; доказана необходимость создания единой интегрированной системы информационного взаимодействия различных федеральных и региональных структур, обеспечивающей возможность оценки финансового и налогового потенциала региона;

обоснованы цели и приоритеты бюджетной политики РТ; для оценки эффективности бюджетной политики РТ аргументирована необходимость дальнейшего совершенствования системы индикативного планирования в РТ; внесены предложения по дополнению показателей, включаемых в систему индикаторов государственных финансов;

систематизированы и обобщены теоретические положения, лежащие в основе разграничения расходных и налоговых полномочий по уровням власти; доказана необходимость регламентации бюджетных полномочий органов

власти в Бюджетном кодексе РФ; сформулированы принципы разграничения бюджетных полномочий;

разработана концептуальная схема распределения полномочий между уровнями власти по правовому регулированию элементов бюджетного устройства субъектов РФ, обеспечивающая функционирование бюджетной системы субъекта РФ;

на основе конструктивного анализа законодательства Российской Федерации и Республики Татарстан, регулирующего бюджетные отношения, обоснованы и внесены предложения по дополнению и уточнению положений бюджетного законодательства РТ, позволяющие четко регламентировать правовые отношения между субъектами бюджетных правоотношений.

В диссертационном исследовании имеются и другие новые, более частные предложения и рекомендации по совершенствованию бюджетного законодательства, направленные на реформирование бюджетного устройства Российской Федерации и ее субъектов.

**Практическая значимость**исследования заключается в разработке конкретных предложений и рекомендаций по совершенствованию методологии бюджетного устройства РФ и РТ; законодательства и нормативной базы РФ, субъектов РФ; управления бюджетной системой РТ; бюджетной политики РТ -направленные на гармонизацию межбюджетных отношений между РФ и РТ, а также РТ и местными органами власти в РТ.

**Апробация результатов исследования.**Результаты исследования были доложены и получили апробацию на научно-практических конференциях и семинарах, в частности:

«Реформирование экономики: финансово-кредитный аспект», Казань, КФЭИ, 14-15 мая 1996 г.;

«Российская школа экономической мысли: прошлое и настоящее», Москва, Институт экономики Российской Академии наук, Вольное экономическое общество, 15-16 ноября 2000 г.;

«Бюджетный федерализм: современные проблемы и тенденции развития», Москва, Финансовая Академия при Правительстве РФ, НИФИ МФ РФ, 5-6 декабря 2000 г.;

«Актуальные проблемы развития финансовой системы региона», Казань, 2-4 декабря 2002 г.;

«Становление и развитие местного самоуправления в условиях федеративного государства», Казань, Государственный Совет РТ, 26-27 февраля 2003 г. и др.

Отдельные результаты диссертационного исследования использовались в научно-исследовательских работах, выполненных в рамках бюджетных исследований и на основе заказов республиканских органов власти. В частности, проблемы данного исследования изложены в отчетах о научно-исследовательской работе, выполненной в рамках бюджетных исследований Казанского государственного финансово-экономического института в 1995 г. -«Проблемы бюджета в условиях федерализма» (на материалах РТ); в 1997 г. -«Проблемы мобилизации налоговых и неналоговых платежей»; в 1998 г. -«Проблемы разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы»; отчетах о НИР Академии наук РТ в 2001 и 2002 гг. - « Расчет среднесрочного прогноза финансово-стоимостных пропорций РТ на 2003 год» (первый этап в 2001 г. - «Финансово-стоимостные пропорции в системе макроэкономического регулирования», второй - в 2002 г. - «Финансовый потенциал региона»), в 2002 г. в НИР Академии наук РТ - «Тенденции дифференциации уровней экономического развития российских регионов. Место РТ в системе субъектов РФ». Кроме того, результаты исследования использовались в НИР по заказу НИИ развития налоговой системы Министерства по налогам и сборам Российской Федерации - «Бюджетный федерализм и повышение эффективности налогового администрирования», выполненной в 2002 г. в региональном вычислительном центре ГВЦ МНС в Чувашской Республике.

Теоретические положения и практические материалы диссертации используются в учебном процессе Казанского государственного финансово-

экономического института. Материалы исследования использовались автором в лекционных курсах для руководителей финансовых органов, казначейства и КРУ РФ в 1999, 2000 гг. в проекте Национального фонда подготовки кадров совместно с Баренц Груп «Управление государственным бюджетом» в Санкт-Петербурге и Новосибирске.

Автор принимал участие в разработке законодательных актов Республики Татарстан по бюджетным вопросам, участвовал в подготовке Бюджетного кодекса РТ. Результаты исследования по совершенствованию законодательного регулирования бюджетного устройства РТ использовались планово-бюджетной комиссией Государственного Совета РТ при подготовке проекта Бюджетного кодекса РТ. Автор является членом Республиканского Совета по местному самоуправлению Государственного Совета РТ, занимается вопросами совершенствования финансовой базы местного самоуправления в РТ. Отдельные положения и рекомендации диссертационного исследования используются Министерством экономики и промышленности РТ, Министерством по налогам и сборам РФ по РТ, Министерством финансов РТ, Финансовым управлением Администрации города Казани, финансовыми отделами районных администраций.

По материалам исследований имеется 26 публикаций общим объемом 31,3 п.л., в том числе — 2 монографии, учебник, учебное пособие.

## Проблемы и тенденции развития бюджетного устройства РФ: методологический аспект

Бюджетное устройство — это основа нормального функционирования любого государства. Оно зависит от национально-государственного и административно-территориального деления страны. Автор полагает, что прежде чем исследовать теоретические основы бюджетного устройства РФ дать характеристику его элементов, обосновать авторскую концепцию бюджетного устройства целесообразно характеристику основных этапов развития бюджетного устройства России.

Процесс реформирования системы государственных финансов России начинается в 1991 году с принятием закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». С этого времени происходили значительные изменения в системе государственного устройства, формировались новые институты власти и управления, создавались новые организационные структуры, в том числе и в финансовой сфере. Изменялась вся система бюджетных отношений, которая должна была обеспечить функционирование бюджетной системы государства. Была создана трехуровневая бюджетная система, организационные принципы которой отличались от бюджетной системы периода плановой экономики. Начался процесс структурных преобразований в финансово-кредитной системе, который сопровождался изменением функций и сфер деятельности действующих и созданием новых организационных структур.

Эффективность их функционирования зависела от разработанности правовых, организационных основ их функционирования, а также обеспечения их согласованного взаимодействия. Структурным изменениям подверглись и финансовые органы страны. До 1991 года финансовые органы имели двойное подчинение, организационные отношения были жестко регламентированы, действовали административные методы управления. Бюджетный механизм функционировал четко и отлажено как во времени, так и в территориальном пространстве, не было проблем с бюджетной задолженностью, неплатежами и другими проблемами. Но эта система была практически разрушена. Ни министерство финансов России, ни другие государственные министерства и ведомства не имели опыта работы в рыночной среде. Организационные, денежные, финансовые взаимосвязи в новых условиях должны были строиться на новых методах, основываясь на требованиях рыночной среды, а для этого должны были быть разработаны правовые основы их функционирования и взаимодействия. Отсутствие должной правовой регламентации деятельности, в том числе и финансово-кредитных учреждений в этот период значительно отразилось на эффективности функционирования этих учреждений.

Управление бюджетной системой государства в период плановой экономики осуществлялось, в основном, через систему финансовых органов на основе административных методов. До 1991 года Министерство финансов СССР и РСФСР осуществляло управление бюджетом на всех уровнях, включая все объекты управления и функции управления (учет, контроль, анализ, планирование, регулирование). На Министерство финансов России была возложена задача мобилизации доходов бюджетов, прогнозирования и планирования доходов бюджетов, составления сводного финансового баланса государства. Переход на налоговые методы регулирования экономики, привел к необходимости создания Государственной налоговой службы РФ как самостоятельного федерального органа, на который возлагалась функция контроля за поступлением налогов.

В декабре 1991 года был принят Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», который определил общие принципы построения налоговой системы в РФ, налоги, сборы, пошлины и другие платежи, а также права, обязанности и ответственность налогоплательщиков и налоговых органов. Этот Закон установил основы налогообложения в РФ, а также перечень федеральных, региональных и местных налогов и сборов. Начался процесс формирования налоговой системы РФ как самостоятельной структуры финансовой системы государства. Государственная налоговая служба РФ была создана на базе одной из структур Министерства финансов РФ - Управления государственных доходов. Передав часть функций по управлению налогами Государственной налоговой службе РФ, Министерство финансов РФ на некоторое время оказалось без соответствующей структуры и специалистов, способных управлять доходами государства, не были сразу определены организационные отношения между ними.

В новых условиях требовались иные подходы к управлению бюджетной системой государства в соответствии с теми принципами, которые были сформулированы в законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», а также требовалось создать бюджетный механизм, способный работать в новой экономической, правовой среде. Требовались новые методологические подходы к формированию бюджетного устройства России, которые должны были быть сформулированы в концепции бюджетного устройства РФ, обеспечивающей эффективное функционирование бюджетной системы государства. Разработка концептуальных основ бюджетного устройства России предполагает также определение этапов ее реформирования. Автор считает, что в разработке названной концепции помимо Министерства финансов РФ должны были принять участие научно исследовательские центры, например, НИФИ, научные кадры вузов. В условиях становления и развития федеративных отношений в России, в том числе и в бюджетной сфере, необходим был анализ предложений по данному вопросу со стороны субъектов РФ, местных органов власти. К сожалению, такая концепция не была разработана даже к моменту принятия Бюджетного кодекса РФ, нет ее и в настоящее время. Поэтому эффективность функционирования бюджетной системы России и сейчас, мнению автора, не очень высока.

## Содержание и развитие бюджетного федерализма в современной России

Теория бюджетного федерализма развивалась в западных странах в рамках теории общественного благосостояния. Основные постулаты теории общественного благосостояния сформулированы в виде двух теорем или положений, которые называются эффективностью по Парето и теорией эффективного размещения ресурсов1. Последняя теория доказывает эффективность децентрализованного механизма распределения ресурсов. Теория общественного благосостояния оказала серьезное влияние и на развитие теорий государственных финансов, в рамках которого развивалась теория «Фискального федерализма». Поэтому в зарубежных публикациях чаще используется термин «Фискальный федерализм».

Под фискальным федерализмом авторы толкового словаря современных бюджетных терминов понимают бюджетный федерализм. Авторы словаря пишут, что в Российской Федерации «фискальный федерализм известен больше под названием бюджетно-налоговый федерализм» . При его характеристике отмечается, что «в условиях федеральной формы демократического управления государством фискальный федерализм представляет собой систему ведения и управления государственными финансами, основанную на разграничении между различными уровнями государственного управления бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств при сочетании интересов участников бюджетного процесса на всех уровнях бюд-жетной системы и интересов всего общества в целом» . Термин «бюджетный федерализм» в российских публикациях иногда заменяется терминами «финансовый федерализм» , «бюджетно-налоговый федерализм» , «фискальный феде-рализм» , «финансово-бюджетный федерализм» , «налоговый федерализм» . Практически во всех определениях, за исключением последнего, подразумевается бюджетный федерализм. Использование термина «налоговый федерализм», как считает Сомоев Р.Г., связано с разграничением и распределением налоговых источников доходов6. То есть, он разделяет понятия бюджетный и налоговый федерализм. Появление разных терминов связано, как нам представляется, в большей степени с неточностью перевода.

Наиболее известны в этой области работы западных специалистов А. Пигу, П. Самуэльсон, Р. Масгрейв, У. Оутса, А. Гензеля, В. Биккеля и др. Все последующие исследования в области фискального федерализма основаны на изучении различных аспектов бюджетной децентрализации. Однако бюджетная децентрализация невозможна без децентрализации государственной власти. Основной постулат теории фискального федерализма основан на предположении, что децентрализация государственной власти обеспечивает эффективное размещение ресурсов. Поэтому бюджетная децентрализация является следствием децентрализации государственной власти, которая обеспечивается ее финансовой самостоятельностью. «Конечная цель децентрализованной системы бюджетных отношений между разными уровнями власти состоит в том, чтобы государство оперативно реагировало на нужды и предпочтения граждан, проживающих в различных населенных пунктах»7.

## Особенности организации бюджетной системы РТ

В каждом субъекте РФ в соответствии с административно-территориальным устройством сформировалась бюджетная система. Имеются особенности в организации бюджетной системы, которые проявляются, прежде всего, в особенностях структурирования уровней бюджетной системы и органов управления бюджетом. Эти особенности возникли только в течение 90-х годов в условиях пробелов в федеральном законодательстве, регулирующих вопросы организации власти и управления в субъектах РФ, вопросы разграничения полномочий между уровнями власти, в том числе и в бюджетной сфере.

Формирование современной бюджетной системы РТ началось с принятием закона РТ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Татарстан» от 26.12.1991 № 1366-XII, затем в ноябре 1992 года Конституции РТ. Особенно Конституция РТ оказала значительное влияние на организацию бюджетной системы РТ, поскольку она определила особенности организации власти и управления в республике.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ первым уровнем бюджетной системы РТ можно считать республиканский бюджет РТ и территориальные государственные внебюджетные фонды (ТГВФ). Однако в республике имеется ряд особенностей, которые влияют на организацию бюджетной системы РТ. В частности, в республиканском бюджете консолидированы средства территориального фонда обязательного медицинского страхования. Несмотря на то, что мы не поддерживаем включение ТГВФ в бюджетную систему РФ, тем не менее, формирование ТГВФ, целевых бюджетных и внебюджетных фондов оказало влияние на сегодняшнюю структуру бюджетной системы РТ.

В Республике Татарстан, интенсивный процесс создания территориальных внебюджетных фондов, и не только государственных, начался с принятием федерального закона «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов...», в 1993 году. В соответствии с этим законом было установлено, что представительный орган власти вправе принимать решения об образовании целевых внебюджетных фондов. Там же было записано, что положение о каждом внебюджетном фонде утверждается представительным органом власти, средства внебюджетных фондов находятся на специальных счетах, открываемых исполнительным органом власти, органом управления внебюджетным фондом в банковских учреждениях, изъятию не подлежат, расходуются в соответствии с целевым назначением, определяемым в положении о фонде. Безусловно, такая законодательная норма соответствовала финансовым интересам регионов. Она, прежде всего, способствовала реализации принципа самостоятельности бюджетов бюджетной системе РФ.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов многие субъекты РФ, в том числе и Республика Татарстан за счет средств этих фондов пытались компенсировать свои возросшие бюджетные расходы, не обеспеченные финансовыми ресурсами. Кроме того, эти фонды должны были решать вопросы целевого финансирования определенных видов расходов. К 1997 году в Республике Татарстан функционировало 19 внебюджетных фондов, включая и государственные. Причем вместо федерального фонда обязательного медицинского страхования в 1993 году Законом РТ «О медицинском страховании граждан Республики Татарстан» была создана система больничных касс. Необходимость более эффективного управления этими фондами заставила правительство РТ в 1997 г. пойти на их частичную консолидацию в Республиканском бюджете РТ1. Среди них и два государственных внебюджетных фонда - государственный фонд занятости и Республиканская больничная касса.