

Бочкарева Екатерина Александровна

ВЕКТОРНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье автор выделяет и исследует два принципа, которые определяют направление развития бюджетных отношений в нашей стране на ближайшие годы. Это принцип фантомного бюджетного федерализма и программно-целевой принцип функционирования бюджетной системы. Не провозглашая их принципами построения бюджетной системы России, автор считает их принципами функционирования современной бюджетной системы и подвергает их критическому анализу.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/8.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 6 (12): в 3-х ч. Ч. III. С. 41-44. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

4. **Боранова Г. Н.** Азов и Приазовье между двумя мировыми войнами (1917-1940 гг.). Азов, 2005.
5. **Будённый С. М.** Пройденный путь. М.: Воениздат, 1973. Кн. 3. [Электронный ресурс] // Революция и Гражданская война. URL: http://www.rusrevolution.info/books/index.shtml?7_3_09 (дата обращения: 15.10.2010).
6. **Государственный архив Ростовской области** (ГАРО). Ф. Р-97. Оп. 1.
7. **Там же.** Оп. 4.
8. **Там же.** Ф. 527 (Императорский Варшавский университет (Донской университет)). Оп. 3.
9. **Кашеваров А. Н.** Православная Российская Церковь и Советское государство (1917-1922) // Материалы по истории Церкви. М.: Изд-во Крутицкого подворья, 2005. Кн. 35.
10. **Ковырзин К. В.** Поместный собор 1917-1918 годов и поиски принципов церковно-государственных отношений после Февральской революции // Отечественная история. 2008. № 4.
11. **Кривова Н. А.** Власть и Церковь в 1922-1925 гг. Политбюро и ГПУ в борьбе за церковные ценности и политическое подчинение духовенства. М., 1997. 321 с.
12. **Макаров Ю. Н.** Советская государственная церковная политика и органы ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД СССР (окт. 1917-го – конец 1930-х годов): дисс. ... докт. ист. наук. СПб., 2007.
13. **Римский С. В.** Верховский [Электронный ресурс] // Православная энциклопедия. URL: <http://www.pravenc.ru/text/158208.html> (дата обращения: 01.10.2010).
14. **Рожков А. Ю.** Народное сопротивление антирелигиозной политике Советской власти на юго-востоке в 1918-1929 гг. // Голос минувшего. 1997. № 2.
15. **Русская православная церковь и коммунистическая государство. 1917-1941:** документы и фотоматериалы. М., 1996.
16. **Слезин А. А.** Государственная политика в отношении религии и политический контроль среди молодёжи в начале 1920-х годов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2009. № 2. С. 92-98.
17. **Шкаровский М. В.** Русская Православная Церковь в XX веке. М.: Вече; Лепта, 2010. 480 с.

LEGAL FORMS OF ROSTOV CLERGY RESISTANCE TO ANTI-CHURCH POLICY OF SOVIET RULE IN 1920-1921

Yuliya Aleksandrovna Biryukova
Department of Native History
Pedagogical Institute of South Federal University
ylia-biryukova@yandex.ru

The author researches the theme of orthodox believers' resistance to the anti-church policy of soviet rule and shows resistance forms within the limits of legal sphere without open conflict i.e. through appellation to soviet legislation, through the demand to strictly observe believers' rights declared by it and the dialogue with local authorities by the example of Don region of 1920-1921.

Key words and phrases: Russian Orthodox Church; resistance forms; protest; legal resistance; soviet anti-church policy; clergy; dialogue with authority; state-church relations; P. V. Verkhovskii.

УДК 347.73

В статье автор выделяет и исследует два принципа, которые определяют направление развития бюджетных отношений в нашей стране на ближайшие годы. Это принцип фантомного бюджетного федерализма и программно-целевой принцип функционирования бюджетной системы. Не провозглашая их принципами построения бюджетной системы России, автор считает их принципами функционирования современной бюджетной системы и подвергает их критическому анализу.

Ключевые слова и фразы: принцип фантомного бюджетного федерализма; программно-целевой принцип функционирования бюджетной системы; целевые программы развития.

Екатерина Александровна Бочкарева, к.ю.н., доцент
Кафедра государственно-правовых дисциплин
Северо-Кавказский филиал Российской академии правосудия
finansyst@mail.ru

ВЕКТОРНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ®

Во всем массиве принципов построения и функционирования бюджетной системы Российской Федерации как законодательно закрепленных в ст. 28-38.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, так и доктринальных, сложно выделить какой-то один основополагающий принцип («главный среди главных»), указав на второстепенный характер всех иных принципов. Это невозможно хотя бы в силу того, что принципы – это и есть основополагающие начала и идеи. Кроме того, каждый из принципов бюджетного права неоднороден по своей структуре, состоит из взаимосвязанных и взаимообусловленных юридических императивов.

Вместе с тем, в контексте сегодняшнего дня считаем возможным выделить векторные принципы, которые («здесь и сейчас») определяют направление развития бюджетных отношений в нашей стране на ближайшие годы. Это принцип фантомного бюджетного федерализма и программно-целевой принцип функционирования бюджетной системы.

Принцип фантомного бюджетного федерализма в нашем понимании означает некое мировоззренческое начало, при котором зафиксированная в нормах бюджетного права конструкция федеративных отношений значительно отличается от реально сложившейся на практике системы. Нормативно закрепленные в российском законодательстве принципы самостоятельности бюджетов и равноправия субъектов федерации и местного самоуправления превратились в фикцию, которая зависит от баланса политических сил и интерпретируется то в сторону большей самостоятельности субъектов, то в сторону построения фактически унитарных отношений в федеральной оболочке.

Федеральный центр сознательно удерживает большинство регионов России в состоянии хронической дотационности через систему межбюджетных отношений. Выравнивание доходов путем сокращения доходной базы региональных бюджетов экономически бессмысленно и потенциально опасно, поскольку это может привести к предельному экономическому ослаблению субъектов федеральным центром. Кроме того, федерация не желает разграничивать собственность на природные ресурсы. В последнее время она (федерация) вообще перестала признавать за своими субъектами право участия в управлении находящимися на их территории природными ресурсами.

Причиной формирования принципа фантомного бюджетного федерализма как основы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, является, на наш взгляд, отсутствие эффективно работающей системы разграничения полномочий и ответственности органов власти и управления центра и субъектов федерации. Как известно, разграничение полномочий и ответственности Российской Федерации и ее субъектов осуществляется через выделение в Конституции РФ, так называемых, предметов ведения. При этом конституционное законодательство определяет только предметы ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции) и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции). В то же время предметы ведения самих субъектов федерации не имеют прямого конституционного закрепления и, согласно ст. 73 Конституции, вне пределов ведения Российской Федерации субъекты обладают всей полнотой государственной власти. Практическим следствием указанного пробела в законодательстве является отсутствие законодательных основ формирования экономической базы полномочий и ответственности субъектов федерации, которые не затрагиваются Конституцией (институты собственности, критерии и источники бюджетной обеспеченности и пр.). Также важным аспектом, недостаточно урегулированным действующим законодательством, является вопрос о социально-экономических функциях и ответственности местного самоуправления и наличии у него реальной экономической базы. Декларируя конституционное отделение местного самоуправления от системы государственной власти, «действующее законодательство, фактически, игнорирует один из ключевых институтов социально-экономического развития федерации» [3, с. 116].

Программно-целевой метод планирования государственных расходов, ориентированных на конечный результат, известен давно. В отечественной юридической науке концепция планирования как метода деятельности государства наиболее полно и убедительно была сформулирована в работах О. Е. Кутафина [6, с. 20 -33]. Здесь необходимо пояснить, что понятие «программно-целевой метод бюджетной деятельности» и «программно-целевое бюджетное планирование», несмотря на их глубокую внутреннюю взаимосвязь, не являются тождественными. Первое обозначает особый инструментарий (совокупность средств, способов, приемов) осуществления бюджетной деятельности, второе – закрепленный правом механизм развертывания данной деятельности с помощью указанного инструментария, воплощения ее в конкретных бюджетных правоотношениях.

Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации № 1101-р от 30.06.2010 г. (ред. от 12.11.2010 г.) [9] трансформировала названный метод финансового планирования в принцип построения бюджетных отношений. Анализ Федерального закона № 357-ФЗ от 13.12.2010 г. «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» [8] показывает, что бюджетом нашей страны на 2011 год предусмотрено 56 федеральных целевых программ (не считая секретных и совершенно секретных программ), которые охватывают практически все сферы деятельности государства, как текущие, так и действительно проектные. Однако отсутствие в целевых программах конкретных параметров и методик определения конечного результата затрудняет определение эффективности использования государственных средств. Экономисты считают, например, что для оценки эффективности использования государственных средств при реализации целевых программ социального назначения следует использовать показатель прироста доходов населения [4, с. 17]. Однако ни в одной федеральной целевой программе, посвященной социальному развитию региона (к примеру, Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» [10] или Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы» [7]) нет такого показателя как «подушевой доход населения».

В зарубежных странах для оценки эффективности использования бюджетных средств широко используется так называемый аудит эффективности [13, с. 275]. В Российской Федерации, несмотря на продолжительное обсуждение этого вопроса в научных кругах [1; 2; 5; 12; 14], Бюджетный кодекс России до настоящего времени не создал правового поля для регулирования такой системы контроля. Ст. 157 БК РФ содержит

определение основных задач органов государственного и муниципального финансового контроля. Более подробно полномочия органов финансового контроля излагаются в главе 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Основы государственного и муниципального финансового контроля», однако и в ней упоминания о контроле эффективности расходования бюджетных средств носят эпизодический характер. Более того, содержание отдельных правовых норм фактически исключает вопросы эффективности и результативности из предмета контрольной деятельности.

Например, ст. 270.1 БК РФ закрепила институт «внутреннего финансового аудита», но дальнейшего развития в положениях Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующих статус органов, обладающих полномочиями по осуществлению внешнего финансового контроля, этот институт не получил. Кроме того, Бюджетный кодекс Российской Федерации не предусматривает оценку эффективности расходования бюджетных средств в качестве элемента отчетности об исполнении бюджетов, что сужает предмет последующего контроля за исполнением бюджета до рамок сведений о движении бюджетных средств и сугубо финансовых результатов.

Характерно, что отчеты о реализации федеральных долгосрочных целевых программ, согласно нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации, должны представляться в Государственную Думу России одновременно не с отчетом об исполнении федерального бюджета на очередной финансовый год, а с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Примечательна также норма Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающая возможные решения законодательного (представительного органа) власти по итогам рассмотрения отчета об исполнении бюджета. В прежней редакции БК РФ (ст. 273) [11] устанавливались основания, при наличии которых законодательный (представительный) орган был вправе принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета, а именно: выявленное в ходе проверки несоответствие исполнения бюджета принятому закону (решению) о бюджете, в случае если не вводился режим сокращения и блокировки расходов. По смыслу ст. 264.3 новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации основанием для отклонения закона (решения) об исполнении бюджета могут служить только внутренние погрешности самого отчета об исполнении бюджета: недостоверное или неполное отражение данных.

При таких формулировках сложно говорить о какой-либо юридической ответственности органов исполнительной власти перед представительной властью за неэффективное исполнение бюджета в целом и целевых программ, в частности. Таким образом, отсутствие законодательной базы, регулирующей вопросы оценки эффективности реализации целевых программ, приводит нас к выводу о практической невозможности применения программно-целевого принципа для построения и эффективного функционирования бюджетных отношений в условиях современной России.

Итак, закрепленные принципы построения и функционирования бюджетной системы следует скорректировать векторными принципами, определяющими направление развития бюджетных отношений в Российской Федерации на ближайшие годы. Не провозглашая принцип фантомного бюджетного федерализма и программно-целевой принцип функционирования бюджетной системы принципами построения бюджетной системы России, считаем необходимым акцентировать внимание именно на них как на принципах функционирования современной бюджетной системы нашей страны.

Список литературы

1. Агапцов С. А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. М., 2004. 264 с.
2. Азжеуров В. Аудит эффективности использования бюджетных средств в интересах стратегии социально-экономического развития Российской Федерации // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2007. № 6.
3. Валентей С. Экономические проблемы становления российского федерализма // Федерализм. 1999. № 1.
4. Васильева М. В. Методы оценки эффективности использования государственных средств при проведении аудита эффективности // Экономический анализ: теория и практика. 2009. № 20.
5. Воронин Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М., 2005. 431 с.
6. Кутафин О. Е. Плановая деятельность советского государства (государственно-правовой аспект). М., 1980. 240 с.
7. О федеральной целевой программе «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы»: постановление Правительства Российской Федерации № 478, 09 августа 2006 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 34. Ст. 3671.
8. О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов: федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ // Российская газета. 2010. 17-23 декабря.
9. Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распоряжение Правительства Российской Федерации № 1101-р от 30.06.2010 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 28. Ст. 372.
10. Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»: постановление Правительства Российской Федерации № 480 от 15 апреля 1996 г. // Российская газета. 1996. 16 мая.
11. Редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации до 01.01.1998 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справоч.-правовой системы «Консультант-Плюс».
12. Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. М., 2004. 284 с.
13. Саунин А. Н. Аудит эффективности использования государственных средств: дисс. ... докт. экон. наук. М., 2006. 390 с.
14. Филиппова В. В. Аудит эффективности в системе государственного финансового контроля: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2005. 25 с.

VECTORIAL PRINCIPLES OF THE RUSSIAN FEDERATION BUDGET SYSTEM FUNCTIONING

Ekaterina Aleksandrovna Bochkareva, Ph. D. in Law, Associate Professor
Department of State-Legal Disciplines
Ciscaucasia Branch of Russian Academy of Justice
finansyst@mail.ru

The author distinguishes and researches two principles which determine budget relations development direction in our country for the near future. This is the principle of phantom budget federalism and the programme-targeted principle of the budget system functioning. Without proclaiming them as the principles of the Russian budget system construction the author considers them as the principles of modern budget system functioning and critically analyzes them.

Key words and phrases: principle of phantom budget federalism; programme-targeted principle of budget system functioning; targeted development programmes.

УДК 9-94 15"/18"

В статье рассматривается вопрос о снабжении русской армии бронированными автомобилями в начале Первой мировой войны. Данный вопрос позволяет выявить основные проблемы в организации и оказании материально-технической помощи Российской империи со стороны союзников по Антанте.

Ключевые слова и фразы: Первая мировая война; бронированный автомобиль; материально-техническая помощь; русская армия; Антанта.

Павел Валентинович Виноградов, к.и.н.
Кафедра государственно-правовых дисциплин
Дальневосточный филиал Кузбасского института ФСИН России
Supwin26@mail.ru

**СНАБЖЕНИЕ РУССКОЙ АРМИИ БРОНИРОВАННЫМИ АВТОМОБИЛЯМИ
В НАЧАЛЕ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ[©]**

Когда в начале августа 1914 года многомиллионные армии противостоящих друг другу военно-политических блоков начали военные действия, мало кто из европейцев предполагал, что они затянутся на долгие четыре года – четыре года страха, ужаса и кровавой бойни, происходившей на полях сражений Первой мировой войны.

С точки зрения ведущих военных специалистов и политиков той эпохи, предстоящая война должна была быть быстрой, молниеносной и продолжаться не более шести месяцев. Предполагалось, что боевые действия будут характеризоваться быстрыми перемещениями крупных масс войск, высокой маневренностью, громкими сражениями, сопровождаемыми всевозможными охватами флангов, и, в конце концов, окружением противника. Однако реальные боевые действия полностью опровергли все довоенные представления о характере военных операций. Уже спустя два месяца после начала войны она потеряла маневренный характер и перешла в позиционный тупик.

На полях Первой Мировой войны воцарилась позиционная война, которая потребовала от воюющих сторон максимального напряжения и мобилизации всех материальных и экономических ресурсов. В связи с затягиванием войны, во всех воюющих армиях возник острый кризис в снабжении вооружением и другими предметами военного имущества. Особенно остро он проявился в царской армии, так как отечественная промышленность оказалась не в состоянии быстро и эффективно удовлетворить потребности фронта. Царскому правительству пришлось обратиться за помощью к своим союзникам по Антанте. Уже спустя три месяца после начала войны английский и французский послы были официально извещены о том, что хотя у России вполне достаточный запас людей, чтобы покрыть колоссальную убыль на фронте, но совершенно недостаточно ружей, артиллерийских снарядов и прочего военного имущества. По словам британского посла в Петрограде Дж. Бьюкенена: «Это сообщение было ударом грома среди ясного неба» [1, с. 152].

В русской армии ощущался острый дефицит практически всех основных видов вооружения. Так хорошо известен кризис в снабжении действующей армии винтовками, артиллерийскими орудиями и боеприпасами, достигший своего пика в начале 1915 года. Однако помимо основного вооружения в царской армии не хватало и относительно современного оружия, к которому, в частности, относились аэропланы и бронированные автомобили.

Рассмотрение вопроса о снабжении русской армии бронированными автомобилями в начале Первой мировой войны позволяет составить достаточно ясную картину военной помощи России со стороны союзников по Антанте и выявить основные проблемы, с которыми столкнулись царское правительство и союзники в деле снабжения императорской армии вооружением.