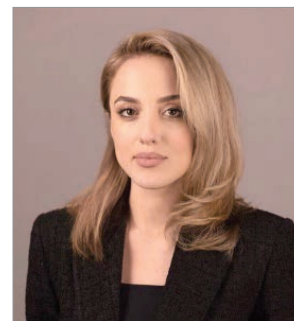


Вопросы правовой регламентации расходования средств республиканского бюджета органами государственной власти Республики Абхазия в рамках гармонизации законодательства Республики Абхазия и Российской Федерации

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы правовой регламентации бюджетного законодательства Республики Абхазия, действующие правовые механизмы формирования на государственном уровне финансовой безопасности. Также рассмотрены механизмы внедрения Закона «О государственных и муниципальных закупках» в рамках гармонизации законодательства Республики Абхазия и Российской Федерации, в целях минимизации или исключения коррупционных факторов при возникновении правоотношений при приобретении товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения деятельности и реализации функций органов государственной власти и государственного управления Республики Абхазия. Проведенный анализ бюджетного законодательства Республики Абхазия позволил определить проблемные вопросы, а также отсутствие ряда нормативных правовых актов, вытекающих из действующего законодательства Республики Абхазия. Обоснованы предложения по совершенствованию законодательства Республики Абхазия в бюджетной сфере.

Ключевые слова: финансовая безопасность, законодательство, расходы республиканского бюджета, противодействие коррупции, гармонизация.



**Асида Леонтьевна
ТАРБА,**

начальник управления
финансового обеспечения
Аппарата Кабинета
министров Республики
Абхазия

finance@km-ra.org

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.99.11.161-167

ASIDA L. TARBA,

Head of the Financial Support Department
of the Cabinet of Ministers of the Republic of Abkhazia
finance@km-ra.org

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Issues of Legal Regulation of Expenditure of Republican Budget Funds by Public Authorities of the Republic of Abkhazia in the Framework of Harmonisation of the Legislation of the Republic of Abkhazia and the Russian Federation

Abstract. The article deals with questions of legal regulation of the budgetary legislation of the Republic of Abkhazia, current legal mechanisms of formation of financial security at the state level. The author presents mechanisms for implementing the Law “On State and Municipal Procurement” within the framework of harmonization of the legislation of the Republic of Abkhazia and

© А. Л. Тарба, 2022

the Russian Federation, in order to minimize or eliminate corruption factors in the occurrence of legal relations in the acquisition of goods, works and services necessary to ensure the activities and functions of public authorities and public administration of the Republic of Abkhazia. Analysis of the legal regulation of the budgetary legislation allowed identifying the problematic issues, which are poorly reflected in the normative legal acts or have logical contradictions. Proposals for improving the legislation of the Republic of Abkhazia in the budgetary sphere are substantiated.

Keywords: financial security, legislation, republican budget expenditure, anti-corruption, harmonization.

Целью написания данной статьи является проведение анализа действующего правового регулирования процесса расходования средств республиканского бюджета и выработка рекомендаций по его совершенствованию расходования средств республиканского бюджета, а также по повышению эффективности их использования. Реализация предложений, озвученных в статье, может способствовать формированию сложной и многовекторной системы, направленной на снижение и нейтрализацию уровня коррупции в Республике Абхазия (далее также — Республика).

Дефиниция «бюджет» своими корнями уходит в XVII—XVIII вв. Долгое время она являлась, скорее, частноправовым, нежели публично-правовым, институтом; под ней понималась сугубо хозяйственная смета доходов и расходов первого лица государства (монарха, короля и т.д.). Однако в XIX в. пришло осознание того, что бюджет есть не столько цивилистическая, сколько государственно-правовая категория, так как от него зависит все функционирование государства, а отчасти и общества, на заранее определенный срок.

По своей форме бюджет обыкновенно является актом законодательной власти, поэтому именно в нем выражаются и переплетаются различные интересы политических акторов, будь то политические партии, общественные объединения, отдельные лица и т.д. В целом же с историко-компаративистских позиций, объединяющих национальные подходы различных государств, бюджет представляет собой план расходов и доходов на будущее время¹. При этом государственные бюджеты традиционно считаются более важными, чем местные.

Бюджет Республики Абхазия — это один из важнейших экономических институтов страны. Его исключительная важность проявляется как в связи с проведением различных внутренних реформ, так и в рамках взаимодействия с зарубежными странами, в том числе с Российской Федерацией. В отдельных случаях данные направления сливаются воедино, например, когда в рамках обновления законодательства Республики осуществляется процесс гармонизации отдельных национальных юридических норм с законодательством Российской Федерации или его частичная рецепция. Но, так или иначе, бюджет всегда играет одну из ключевых ролей при реализации указанных государственных функций.

¹ См.: Болтинова О. В. Бюджет — основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10 (83). С. 51—57.

При этом основное значение по понятным причинам всегда отводится республиканскому бюджету.

Расходование средств республиканского бюджета Республики осуществляется в порядке и пределах, предусмотренных законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год, при этом порядок формирования указанного бюджета установлен Законом от 14 мая 2014 г. № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия» (далее — Закон № 3513-с-V). Помимо этого, упомянутый Закон является нормативным регулятором таких институтов, как бюджетные и межбюджетные отношения, принципы их реализации, бюджетный процесс, исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы, основания применения и виды бюджетных мер принуждения.

Финансовый год для всех бюджетов на территории Республики начинается с 1 января и заканчивается 31 декабря календарного года.

Бюджетное законодательство зиждется на Конституции Республики и охватывает собой такие акты, как:

- 1) Закон № 3513-с-V и принятые в соответствии с ним законы, затрагивающие проблемы бюджетных отношений;
- 2) указы Президента Республики;
- 3) постановления Кабинета министров Республики, регулирующие вопросы бюджетных отношений, принимаемые на основании и во исполнение Закона № 3513-с-V, принятых в соответствии с ним законов, а также актов Президента Республики;
- 4) нормативные правовые акты, принимаемые Министерством финансов Республики, в том числе совместно (по согласованию) с другими органами государственного управления или Национальным банком Республики в ситуациях и границах, описанных в Законе № 3513-с-V, а также принятых в соответствии с ним законах, актах Президента Республики и Кабинета министров Республики;
- 5) акты и решения органов местного самоуправления, опосредующие вопросы бюджетных отношений.

Кроме того, для нормативного упорядочивания бюджетных отношений могут использоваться международные договоры Республики, при этом особенность такого использования выражается в том, что указанные договоры действуют непосредственно (конечно, за исключением тех случаев, когда из самого договора вытекает, что для его вступления в силу необходимо издать национальный (т.е. внутригосударственный) акт).

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Республики происходит на основании расходных обязательств, обусловленных демаркацией полномочий государственной властью и местным самоуправлением. Их исполнение, согласно национальному законодательству Республики и международным соглашениям, осуществляется в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов.

Для понимания механизма формирования республиканского бюджета в соответствии с законодательством раскрыто понятие «бюджетные ассигнования», а также то, что подразумевается под обеспечением выполнения функций бюджетных учреждений. К бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на:



- 1) обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений;
- 2) социальное обеспечение населения;
- 3) закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд в части, не относящейся к обеспечению выполнения функций бюджетных учреждений;
- 4) предоставление субсидий физическим и юридическим лицам;
- 5) осуществление бюджетных инвестиций;
- 6) предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- 7) предоставление межбюджетных трансфертов;
- 8) обслуживание государственного долга;
- 9) исполнение судебных актов по искам к Республике и административно-территориальным единицам Республики о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Под обеспечением выполнения функций бюджетных учреждений предполагаются все расходы, необходимые для обеспечения жизнедеятельности государственного органа и выполнения им своего функционала, и включают: оплату труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, заработную плату) работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные должности Республики, государственных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (контрактами) и законодательством Республики; оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд; уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Республики; возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности.

При исполнении обеспечения выполнения функций бюджетных учреждений на практике государственные органы власти сталкиваются с закупкой товаров, работ, услуг для государственных нужд. При этом деятельность органов государственной власти Республики регламентируются двумя основными Законами: Законом № 3513-с-V и Законом от 18 ноября 2015 года № 3909-с-V «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 3909-с-V).

Поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд производятся в соответствии с законодательством Республики. Государственные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств. В случае если предметом государственного контракта является выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения (оказания) которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, то такие государственные контракты могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели целевыми программами (проектами) на срок реализации указанных программ (проектов). Бюджетные учреждения обязаны вести реестры закупок товаров (работ, услуг), осуществленных без заключения государственных контрактов.

Реестры закупок, осуществленных без заключения государственных контрактов, должны содержать следующие сведения:

- краткое наименование закупаемых товаров, работ и услуг;
- наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг;
- цена и дата закупки.

В соответствии с Законом № 3909-с-V определяются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Другой вектор закона выражается в защите прав и свобод граждан, обеспечении национальной безопасности и эффективной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. В соответствии со ст. 10 Закона № 3909-с-V, требованиями к порядку принятия отдельных решений государственными органами и иными государственными организациями в сфере экономических отношений они обязаны проводить открытые конкурсы или аукционы при принятии решений:

- 1) о привлечении юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей к реализации государственных программ и государственных заказов;
- 2) о выборе поставщиков для государственных нужд;
- 3) о возложении на юридическое лицо и (или) индивидуального предпринимателя отдельных функций государственного заказчика;
- 4) в иных случаях, предусмотренных законодательством Республики.

На территории Российской Федерации действует Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». При этом необходимо отметить, что со дня принятия данного Закона он сильно видоизменился в связи с практикой его применения — были инициированы и внесены в него в установленном порядке 93 поправки.

В связи с изложенным в целях совершенствования бюджетного законодательства и в рамках гармонизации законодательства Республики Абхазия и Российской Федерации предлагаем разработать и внести на рассмотрение в установленном порядке проект закона Республики Абхазия «О государственных и муниципальных закупках» (далее — Проект). При этом при его разработке в условиях Абхазии появляется уникальная возможность использования практики зарубежных стран, и в первую очередь богатого опыта Российской Федерации, в сфере осуществления государственных закупок.

Проект закона «О государственных и муниципальных закупках» будет направлен на регулирование отношений, возникающих при приобретении товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения деятельности и реализации функций органов государственной власти и государственного управления Республики, органов местного самоуправления, а также необходимых государственным (республиканским и муниципальным) предприятиям и учреждениям Республики в рамках осуществления ими своей уставной деятельности.

При принятии Проекта преследуется цель:



- восполнения пробелов в нормативно-правовом регулировании и совершенствования законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок;
- установления новых правовых норм и правовых принципов осуществления государственных и муниципальных закупок, направленных, главным образом, на обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок, а также предотвращение коррупции и других злоупотреблений, с ними связанных;
- правового регламентирования системы формирования государственных и муниципальных заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг), закрепления основных функций и компетенций органов государственной власти и государственного управления при осуществлении государственных и муниципальных закупок.

Предлагаемое правовое регулирование применения предлагаемого Проекта — это отношения, возникающие при приобретении товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения функционирования, а также надлежащего выполнения государственных функций органами государственной власти и государственного управления Республики, органами местного самоуправления либо уставной деятельности государственными (республиканскими и муниципальными) предприятиями и учреждениями Республики.

Требования Проекта распространяются на порядок осуществления закупок Национальным банком Республики, Центральной избирательной комиссией, государственными органами, образованными для обеспечения деятельности Народного Собрания — Парламента Республики, Президента Республики и Кабинета министров Республики.

Проект должен предусматривать и устанавливать случаи, на которые действия правовых норм данного акта не распространяются.

Проект должен предполагать ограничения, связанные с участием в государственных или муниципальных закупках, устанавливать обстоятельства, определяемые как конфликт интересов участников закупок, квалификационные требования, предъявляемые к потенциальному поставщику.

Важной особенностью предлагаемого Проекта было бы установление механизма обеспечения публичности, представленного в виде единого информационного портала закупок в сети Интернет, в котором в обязательном порядке подлежит опубликованию вся информация о закупках.

Таким образом, бюджетное законодательство Республики Абхазия может быть существенно обогащено с учетом научно-правовых достижений, имеющихся в Российской Федерации. Настоящая статья содержит в себе один из вариантов подобного рода улучшения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Болтинова О. В.* Бюджет в условиях цифровой экономики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 9. — С. 48—55.
2. *Морган Б. Г., Самойлова С. С.* Структура расходов федерального бюджета как выражение перспективных направлений развития России // Социально-экономические явления и процессы. — 2013. — № 2 (48). — С. 79—83.
3. *Петручак А. В.* Правовые основы формирования доходов бюджетов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 7. — С. 141—146.
4. *Шатила Х. К., Махаматова С. Т.* Особенности и проблемы планирования в экономике Абхазии // Теоретическая экономика. — 2019. — № 1 (49). — С. 16—25.