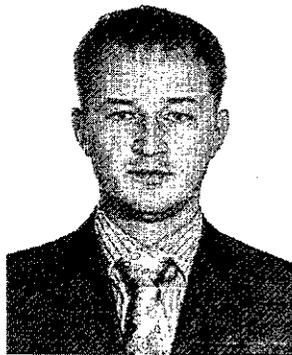




О возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации

Перед органами по контролю в финансово-бюджетной сфере возникает вопрос, каким образом классифицировать действия объекта контроля по причинению ущерба Российской Федерации, поскольку в настоящее время термин «ущерб, причиненный Российской Федерации» в бюджетном законодательстве отсутствует. Автором предложены изменения в бюджетное законодательство, касающиеся ущерба, причиненного Российской Федерации, которые позволят внести ясность в терминологию, и приведут к единообразному применению норм бюджетного законодательства при квалификации ущерба, причиненного Российской Федерации, органами финансового контроля.

Е.Ю. Ренгольд, специалист-эксперт юридического отдела
Управления Федерального казначейства по Омской области



Ранее данный контроль осуществлялся Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, однако в связи с ее упразднением указанная функция была передана Федеральному казначейству (подп. «а» п. 2 Указа Президента РФ от 02.02.2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» и Постановление Правительства РФ от 13.04.2016 г. № 300 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации») [1, 2].



**ПЕРЕД ОРГАНАМИ ПО КОНТРОЛЮ
В ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ
ВОЗНИКАЕТ ВОПРОС, КАКИМ
ОБРАЗОМ КЛАССИФИЦИРОВАТЬ
ДЕЙСТВИЯ ОБЪЕКТА КОНТРОЛЯ
ПО ПРИЧИНЕНИЮ УЩЕРБА РФ**



В соответствии с п. 67 «Правил осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (далее – Правила), в случае выявления нарушений бюджетного законодательства в результате проверки (ревизии) руководитель (заместитель руководителя) Федерального казначейства или его территориального органа принимает решение о направлении предписания и (или) представления объекту контроля [3].

Статьей 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) даны понятия «предписание» и «представление». Так «под представлением ... понимается документ органа ... контроля, который должен содержать информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства Российской Федерации..., а также требования о принятии мер по устранению причин и условий таких нарушений или требования о возврате предоставленных средств бюджета...». Под «предписанием ... понимается документ органа ... контроля, содержащий обязательные для исполнения в указанный в предписании срок требования об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации ... и (или) требования о возмещении причиненного ущерба Российской Федерации...» [4].

В этой связи перед органами по контролю в финансово-бюджетной сфере возникает вопрос, каким образом классифицировать действия объекта контроля по причинению ущерба РФ, поскольку в настоящее время термин «ущерб, причиненный РФ» в бюджетном законодательстве отсутствует. На этот факт сделан акцент и в письме Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) от 14.07.2014 г. № 02-10-09/34216 [5]. Одновременно с этим, в указанном письме Минфин России излагает позицию о том, что контрольные органы могут самостоятельно квалифицировать наличие ущерба, причиненного Российской Федерации, например, вследствие нецелевого использования средств федерального бюджета или иного использования средств, предоставленных из федерального бюджета.

В связи с изложенным, органам Федерального казначейства предлагается самостоятельно определить, что понимать под ущербом, причиненным Российской Федерации. В современном экономическом словаре приведены следующие определения ущерба [6]:

1) ущерб – это убытки, непредвиденные расходы, утрата имущества и денег, недополученная выгода. При этом различают имущественный и моральный ущерб;

2) ущерб – это вред, наносимый деятельностью, действиями одного хозяйствующего субъекта другим субъектам или природе, окружающей среде, людям.

Казначейство

В экономической литературе встречается следующее определение экономического ущерба — это ущерб, измеряемый в стоимостном выражении, который наносится хозяйствующему субъекту, государству в целом, отдельному человеку, а также природе, в результате ошибок и недостатков в хозяйственной деятельности, хозяйственных преступлений и тому подобных случаях [6].

В соответствии с вышесказанным, можно сделать вывод о том, что денежным выражением ущерба является убыток. Понятие «убыток» дано в ст. 15 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ). Согласно данной норме «под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также недополученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода)...» [7]. По общему правилу должник обязан полностью возместить кредитору причиненный убыток.

Наиболее распространенными способами причинения ущерба РФ являются:

- оплата фактически невыполненных работ;
- осуществление авансовых платежей сверх размера, установленного условиями предоставления межбюджетного трансферта;
- расходование денежных средств при отсутствии подтверждающих документов;
- оплата излишне начисленной заработной платы;
- использование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств;
- выплаты неправомерно начисленных государственных академических и социальных стипендий и др.

Логично, что неправомерно расходованные бюджетные денежные средства, указанные в нарушении в соответствии с бюджетным законодательством должны возмещаться нарушителем, однако возникает проблема законности классификации их как «ущерб, причиненный Российской Федерации». Учитывая вышеуказанные определения ущерба и письмо Минфина России от 14.07.2014 г. № 02-10-09/34216, Федеральное казначейство или его территориальный орган могли бы самостоятельно квалифицировать наличие ущерба.

Однако в п. 3 ст. 2 ГК РФ указано, что «к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством» [7].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что понятие «убыток», раскрываемое в ГК РФ, не может быть применимо в бюджетных правоотношениях. А поскольку понятие «ущерб, причиненный РФ» не определено бюджетным законодательством, на основании которого Федеральное казначейство или его территориальный орган при выявлении нарушений бюджетного законодательства имеет право принять решение о направлении предписания объекту контроля, то контролирующий орган, как правило, не выносит предписание с квалификацией выявленных нарушений как ущерб, причиненный РФ, объекту, совершившему такое правонарушение, а выносит в таком случае предписание с требованием об устранении нарушенного законодательства.

Сложившаяся ситуация ограничивает возможности органа по контролю в финансово-бюджетной сфере и методы воздействия на объект контроля, поскольку в п. 4 ст. 270.2 БК РФ, а также



**ДЕНЕЖНЫМ ВЫРАЖЕНИЕМ
УЩЕРБА ЯВЛЯЕТСЯ УБЫТОК.
ПОНЯТИЕ «УБЫТОК» ДАНО В СТ. 15
ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РФ**



в п. 76 Правил указывается, что в случае неисполнения предписания о возмещении ущерба, причиненного РФ, Федеральное казначейство или его территориальный орган имеют право направить исковое заявление в суд о возмещении объектом контроля ущерба, причиненного РФ [3, 4]. Таким образом, направление предписания с требованием о возмещении ущерба, причиненного РФ дает возможность органу по контролю в финансово-бюджетной сфере истребовать в судебном порядке незаконно потраченные бюджетные денежные средства.

Если в предписании выше перечисленные нарушения контролирующий орган не квалифицирует как ущерб, причиненный Российской Федерации, то в случае не выполнения законных требований указанных в предписании о возврате в бюджет неправоммерно расходованных денежных средств контролирующий орган привлекает объект контроля к административной ответственности по ч. 20 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В результате органы финансового контроля лишены возможности обратиться в суд с требованием о возмещении причиненного ущерба, что негативно сказывается на возмещении в бюджет неправоммерно потраченных денежных средств.

Решением данной проблемы могло бы послужить внесение изменений как в Бюджетный

кодекс Российской Федерации, так и в Правила. Для этого законодателям необходимо определиться с понятием «ущерб, причиненный Российской Федерации», который бы отражал особенности бюджетных правоотношений, а также последовательность действий

контролирующего органа (ревизора) при квалификации ущерба, причиненного Российской Федерации, а именно:

1) выявить наличие нарушения, повлекшего негативные последствия, и определить, можно ли квалифицировать данное нарушение как ущерб, причиненный Российской Федерации;

2) установить дату и временной промежуток действий объекта контроля, повлекших причинение ущерба РФ;

3) установить сумму ущерба, причиненного Российской Федерации;

4) определить возможность возмещения объектом контроля ущерба, причиненного РФ.

При этом контролирующий орган (ревизор) должен подтвердить наличие ущерба, причиненного РФ, материалами проверки.

Предлагаемые изменения в бюджетное законодательство, касающиеся ущерба, причиненного Российской Федерации, позволят внести ясность в терминологию и приведут к единообразному применению норм бюджетного законодательства при квалификации ущерба, причиненного РФ, органами финансового контроля.



КОНТРОЛИРУЮЩИЙ ОРГАН (РЕВИЗОР) ДОЛЖЕН ПОДТВЕРДИТЬ НАЛИЧИЕ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, МАТЕРИАЛАМИ ПРОВЕРКИ



Список используемой литературы

1. О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере: Указ Президента РФ от 02.02.2016 г. № 41
2. Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ: Постановление Правительства РФ от 13.04.2016 г. № 300
3. Правила осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1092 (ред. от 27.08.2016 г.) – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
4. Бюджетный кодекс РФ: Принят Государственной Думой РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017 г.)
5. Письмо Минфина РФ от 14.07.2014 г. № 02-10-09/34216 – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
6. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь [Электронные данные] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. 2011. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
7. Гражданский кодекс РФ (часть первая) : Принят Государственной думой от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017 г.)