

Возмещение ущерба: теория и практика



Отсутствие в Бюджетном кодексе и иных нормативных правовых актах в сфере бюджетных правоотношений определения понятия «ущерб» является определенной проблемой для органов государственного (муниципального) контроля. Сообщество контролеров неоднократно высказывалось о необходимости закрепить определение данного термина на законодательном уровне. Сегодня подготовлен законопроект, который призван урегулировать проблему.

Кристина Яковлевна СЕРКОВА,
начальник отдела планирования и анализа
внутреннего финансового контроля и аудита Ко-
митета государственного финансового контроля
Санкт-Петербурга

Разговор о практике вынесения органами государственного (муниципального) финансового контроля предписаний о возмещении ущерба бюджетам бюджетной системы РФ логично начать с того, что понятие «ущерб» ни Бюджетным кодексом, ни иными нормативными правовыми актами в сфере бюджетных правоотношений не регламентировано. Не определены и подходы к расчету сумм ущерба. Вместе с тем указанный термин в бюджетном законодательстве применяется довольно часто. Например, пунктом 4 статьи 20 БК РФ установлено, что возмещение ущерба является доходом бюджетов бюджетной системы РФ. Предписания органов государственного

(муниципального) финансового контроля согласно статье 270.2 БК РФ содержат обязательные для исполнения требования о возмещении причиненного ущерба Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию.

Понимая актуальность данной проблемы, органы государственного (муниципального) финансового контроля неоднократно высказывались о необходимости на законодательном уровне закрепить определение термина «ущерб». Не раз этот вопрос обсуждался и в рамках совета по вопросам внутреннего государственного контроля при Федеральном казначействе и рабочей группы по вопросам совершенствования внутреннего государ-

ственного (муниципального) финансового контроля при Минфине России.

Предложение Минфина России

Минфин России подготовил проект федерального закона «О внесении изменений в БК РФ в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». Как говорится в пояснительной записке, данный проект предлагает закрепить в БК РФ подход по определению сумм **неправомерно** использованных бюджетных средств и их возмещению в доход бюджета, не используя понятие «ущерб». При этом методику расчета сумм неправомерно использованных бюджетных средств Минфин России определит с учетом

особенностей разных видов нарушений в финансово-бюджетной сфере. Таким образом, законодатель предлагает заменить неурегулированный термин «ущерб» на понятие «неправомерно использованные бюджетные средства».

Проект федерального закона (редакция от 7 февраля 2018 года) под суммой неправомерно использованных бюджетных средств подразумевает сумму средств, использованных с нарушением положений нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов), обуславливающих публичные обязательства, договоров о предоставлении средств из бюджета, либо сумму оплаты субъектом контроля неисполненных обязательств, предусмотренных государственным (муниципальным) контрактом.

ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Для возмещения ущерба, причиненного Санкт-Петербургу вследствие нарушения законодательства, Комитет государственного финансового контроля Санкт-Петербурга (далее — Комитет) выносит обязательные для исполнения в соответствии с пунктом 4 статьи 270.2 БК РФ предписания с требованием об устранении выявленных нарушений и/или возмещении причиненного ущерба. Определение сумм ущерба путем установления в денежном выражении негативных последствий нарушения законодательства в принципе имеет субъективный характер, и в каждом случае без привлечения судебных органов начисление таких сумм невозможно. Вместе с тем в Санкт-Петербурге сложилась практика возмещения ущерба, причиненного в результате нарушения законодательства, не только посредством взыскания денежных средств в бюджет Санкт-Петербурга, но и путем устранения нарушений, повлекших ущерб, выполнения работ, оказания услуг, поставки товара в соответствии с условиями договоров. С 2015 года в Санкт-Петербурге меры по недопущению и устранению нарушений принимаются в рамках контрольных мероприятий и/или сразу по результатам их проведения до применения Комитетом мер реагирования. Следует отметить, что в качестве устранения нарушений, а также причин и условий их возникновения объекты контроля принимали следующие меры:

- ▶ направляли требования поставщикам (исполнителям, подрядчикам) об уплате неустойки;
- ▶ производили перерасчет размера пени за просрочку исполнения обязательств;
- ▶ обращались с иском в суд о взыскании неустойки;
- ▶ разрабатывали регламенты взаимодействия как структурных подразделений учреждений, так и с внешними организациями;
- ▶ проводили внутренний кадровый аудит;
- ▶ привлекали к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц;
- ▶ возмещали неподтвержденные затраты;
- ▶ актуализировали типовые условия контрактов на предмет исключения бюджетных рисков;
- ▶ заключали дополнительные соглашения к государственным контрактам;
- ▶ вносили изменения в карты внутреннего финансового контроля.

В целом следует отметить, что в практике работы Комитета отсутствуют случаи оспаривания предписаний контролеров в судах, что свидетельствует о соблюдении нами норм права при их вынесении.

Бюджетный кодекс и Гражданский кодекс: гармонии нет

Давайте рассмотрим лексическое значение слова «правомерный». Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова объясняет слово «правомерный» как опирающийся на право, основанный на праве. Согласно такому определению суммы невыполненных работ, неоказанных услуг, непоставленных товаров будут являться суммами неправомерно использованных бюджетных средств только в случае совершения оплаты объектом контроля таких работ, услуг, товаров. Таким образом, оплата объектом контроля в полном объеме выполненной работы, но ненадлежащего качества будет являться правомерным использованием бюджетных средств.

По мнению авторов законопроекта, использование норм Гражданского кодекса, устанавливающих понятия вреда, убытков, материального ущерба, упущенной выгоды, в контексте бюджетного законодательства не представляется возможным. В пояснительной записке к документу справедливо отмечено, что, как правило, в предписаниях органов государственного (муниципального) финансового контроля о возмещении ущерба указываются суммы невыполненных работ, неоказанных услуг, непоставленных товаров, суммы завышения выплат из бюджета в нарушение норм законодательства, определяющих порядок их осуществления. Однако, по нашему мнению,

отнесение таких сумм к неправомерно использованным бюджетным средствам является достаточно спорным вопросом.

Мы считаем, что для гармонизации бюджетного законодательства с иными отраслями права в части используемой терминологии целесообразно применять правовые положения Гражданского кодекса, а именно статью 15, согласно которой 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 неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Убыток и ущерб — синонимы, которые выражают значения друг друга. Так, согласно словарю Ожегова, «ущерб» — это потеря, убыток, урон. В связи с этим под «ущербом, причиненным бюджетам бюджетной системы РФ» предлагаем понимать расходы, которые произведены объектом контроля и/или ему необходимо будет произвести для восстановления нарушенного права, утрату или повреждение имущества, находящегося в федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципального образования, а также неполученные объектом контроля доходы вследствие нарушения его законного права.

ТОЛКОВЫЙ СЛОВАРЬ

ПРАВОМЕРНЫЙ, -ая, -ое; -рен, -рна (книжн.). 1. Внутренне оправдываемый, закономерный. Вполне п. вопрос. Ваши сомнения правомерны. 2. Опирающийся на право, основанный на праве. Правомерные действия. П. поступок. || сущ. правомерность, -и, ж.

УЩЕРБ, -а, м. Потеря, убыток, урон. Причинить, нанести у. Терпеть у. *В ущерб кому-чему, в значении предлога — за счет кого-чего-н., во вред кому-чему-н. Курить в ущерб здоровью. Действовать в ущерб другим. На ущербе — 1) в упадке. Силы его на ущербе; 2) о луне — в той фазе, когда виден ее уменьшающийся серп. Месяц на ущербе.

УРОН, -а, м. Потеря, ущерб, убыток. Нанести у. кому-н. Терпеть у. от кого-н.

