

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-1-110-115

УЩЕРБ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМУ ОБРАЗОВАНИЮ КАК КАТЕГОРИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

ЛЬВОВА Ирина Георгиевна *

✉ lig37@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

БУРНЫШЕВА Лариса Витальевна[▲]

✉ lorabu@mail.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

Аннотация. Статья посвящена проблемам, связанным с изменениями, внесенными в проект новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, касающимися оценки тяжести нарушений бюджетного законодательства в целях применения мер административной или уголовной ответственности. Исследована возможность совершенствования понятийного аппарата, в том числе термина «ущерб публично-правовому образованию». Проведен сравнительный анализ терминов и понятий для сопоставления категорий «вред», «убыток» и «ущерб». Сделана попытка определения понятия «ущерб публично-правовому образованию» как категории финансового (бюджетного) права. Рассмотрены вопросы отграничения нарушений бюджетного законодательства от недостатков в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, приводящих к неэффективному использованию бюджетных средств. Сформулирован вывод о необходимости включения в новую редакцию Бюджетного кодекса таких категорий, как «нарушения и недостатки, связанные с использованием бюджетных средств», «неэффективное использование бюджетных средств», «ущерб публично-правовому образованию», а также разработки специальной методики расчета нанесенного ущерба публично-правовому образованию.

Ключевые слова: ущерб публично-правовому образованию, ответственность за нарушение бюджетного законодательства, финансовый контроль, неправомерное использование бюджетных средств, нарушения, недостатки, неэффективное использование бюджетных средств, финансовое (бюджетное) право.

Damage to Public Legal Institutions as a Category of Financial Law

Lvova Irina G.**

✉ lig37@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Burnysheva Larisa V.^{▲▲}

✉ lorabu@mail.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article is devoted to the problems associated with the changes made to the draft of the new version of the Budget Code of the Russian Federation concerning the assessment of the severity of violations of the budget legislation for the purpose of administrative or criminal liability measures. The article deals with the issues of improving the conceptual apparatus, including the term “damage to public legal institutions”. The comparative analysis of categories “harm”, “loss” and “damage” is carried out. An attempt is made to define the concept of “damage to public legal institutions” as a category of financial (budget) law. The issues of delimitation of violations of the budget legislation from the shortcomings in the activities of public authorities and local self-government, leading to inefficient use of budgetary funds. It is concluded that it is necessary to include in the new edition of the Budget Code such categories as “violations and shortcomings associated with the use of budgetary

* Старший преподаватель кафедры административного и финансового права Сибирского юридического института.

▲ Старший преподаватель кафедры административного и финансового права Сибирского юридического института.

** Senior Lecturer of the Department of Administrative and Financial Law at Siberian Law University.

▲▲ Senior Lecturer of the Department of Administrative and Financial Law at Siberian Law University.

funds”, “inefficient use of budgetary funds”, “damage to public legal institutions”, as well as the development of a special method of calculating the damage to public legal institutions.

Keywords: *damage to public legal institutions, responsibility for violation of budget legislation, financial control, misuse of budget funds, violations, shortcomings, inefficient use of budget funds, financial (budget) law.*

Минфин России подготовил проект новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), который был опубликован на официальном сайте министерства 16 марта 2018 г.¹ Предваряя это событие, заместитель директора Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России Станислав Бычков в интервью portalу ГАРАНТ.РУ отмечал: «В новой редакции Бюджетного кодекса РФ термин “ущерб публично-правовому образованию” станет ключевым понятием, имеющим определяющее значение при оценке тяжести нарушения, в том числе в целях применения мер административной или уголовной ответственности»².

Однако в пояснительной записке к новой редакции БК РФ говорится, что несмотря на необходимость совершенствования понятийного аппарата, в том числе термина «ущерб публично-правовому образованию», в связи с его отсутствием в бюджетном законодательстве и неопределенностью подходов к расчету его сумм следует закрепить методику расчетов сумм неправомерного использования бюджетных средств без использования понятия «ущерб». При этом нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), устанавливающие понятия, близкие по смыслу понятию «ущерб», например, «вред», «убыток» или «упущенная выгода» не применяются в силу п. 3 ст. 2.

Таким образом, 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 законодательством³.

В действующей редакции БК РФ термин «ущерб» используется в контексте ст. 270² «Представления и предписания органов государственного (муниципального) финансового

контроля». Тогда как в проекте новой редакции БК РФ термин «ущерб» заменен на «неправомерно использованные бюджетные средства»⁴.

На наш взгляд, с такой позицией законодателя трудно согласиться. Необходимо отметить, что такое понятие, как ущерб, причиненный государству (муниципальному образованию) неправомерными действиями, в отношении публичных расходов широко используется как в правовой литературе, так и в публицистических материалах.

Представляется, что эта категория важна на уровне доктрины финансового права в части его подотрасли – бюджетного права. Возникает необходимость понимания данной категории. Попытаемся определить понятие «ущерб» в финансовом (бюджетном) праве в соответствии с подходом к данному термину в научной литературе и законодательстве Российской Федерации.

Единого мнения о содержании понятия «ущерб» в научной литературе и законодательстве Российской Федерации не сложилось. В толковых словарях русского языка термин «ущерб» отождествляется с понятиями «вред» и «убыток» [5]. Подобная ситуация наблюдается и в юридической теории и в юридической практике, когда для определения последствий правонарушений (неправомерных действий) применяются понятия «вред» и «ущерб» как синонимы.

Такая позиция закреплена в Большом юридическом словаре: «В юридической литературе, судебной и арбитражной практике используются понятия “вред”, “ущерб” и “убытки”. Вред и ущерб чаще всего рассматриваются в качестве синонимов» [1].

На наш взгляд, эти понятия не являются синонимами. Так, «вред» – понятие более широкое, поскольку является следствием правонарушения в любой сфере отношений, охраняемых гражданским, административным, уголовным или финансовым правом. Вред может быть как имущественным, так и неимущественным.

¹ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex/

² URL: <https://www.garant.ru/interview/990528/>

³ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/8d8cd335130f04a7036c1eb50ff606c93fc643a/

⁴ URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/03/main/proj_BK.pdf

Под убытком понимается, во-первых, реальный ущерб в виде утраты или повреждения имущества, а также расходы, которые произведены (или будут произведены в будущем) лицом, право которого нарушено, для его восстановления. Во-вторых, упущенная выгода – неполученные доходы, которые лицо, которому причинен вред, могло бы получить при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено⁵ [3].

Таким образом, «ущерб» является понятием более узким по отношению к понятиям «вред» и «убытки» и представляет собой составную часть термина «убыток» в виде имущественных потерь.

Рассмотрим категорию «ущерб» с точки зрения финансового (бюджетного) права.

Дефиницию «ущерб публично-правовому образованию» предложил О. Г. Воронцов. По его мнению, ущерб публично-правовому образованию может быть определен как непоступление (недопоступление, недоформирование), утрата, избыточное выбытие средств бюджета и (или) иного имущества Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципального образования из их имущественной сферы [2].

Однако автор при этом считает, что данная дефиниция не должна излагаться в БК РФ, поскольку он не является Кодексом о государственном имуществе, а регулирует только бюджетные правоотношения.

Позволим себе не согласиться с данной позицией. Дело в том, что ст. 1 БК РФ к бюджетным правоотношениям относит отношения, возникающие в процессе формирования доходов и расходования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В соответствии со ст.ст. 214, 215 ГК РФ государственная и муниципальная казна состоит из бюджетов соответствующего уровня и иного имущества, не относящегося к собственности государственных (муниципальных) предприятий, учреждений и организаций. Таким образом, казну необходимо рассматривать как имущественный комплекс. Отсюда следует, что бюджетные средства являются имуществом публично-правовых образований, а ущерб, причиненный этим образованиям, связанный с использованием средств бюджета, представляет собой категорию бюджетного права.

Учитывая, что финансовое право – это отрасль права, регулирующая отношения по поводу формирования, распределения и использования фондов денежных средств, в том числе и бюджетов разных уровней, можно определить категорию «ущерб публично-правовому образованию» в данной отрасли как потери бюджета, связанные с непоступлением (недопоступлением) доходов, а также с неправомерным и неэффективным использованием бюджетных средств в результате недостатков в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Законодатель заменил понятие «ущерб», существующее в действующей редакции БК РФ, на понятие «неправомерно использованные бюджетные средства» в контексте ст. 285 «Предупреждение, представление и предписание» новой редакции БК РФ.

В настоящее время бюджетное законодательство не содержит единообразного понятия, характеризующего противоправность деяний, приводящих к потерям бюджета публично-правовых образований. В пункте 3 ст. 285 новой редакции БК РФ установлено, что предписание органа внутреннего государственного (муниципального) бюджетного контроля, направляемое субъекту контроля, должно содержать требование об устранении нарушений положений бюджетного законодательства и перечислению в доход бюджета публично-правового образования суммы неправомерно использованных бюджетных средств.

При этом под суммой неправомерно использованных бюджетных средств признается сумма средств, использованных с нарушением положений бюджетного законодательства, обуславливающих публичные обязательства, договоров о предоставлении средств из бюджета, либо сумма оплаты субъектом контроля неисполненных обязательств, предусмотренных государственным (муниципальным) контрактом.

Очевидно, что законодатель, используя закрытый перечень потерь бюджета, рассматривает их как результат нарушений бюджетного законодательства.

В то же время Стандарт государственного аудита 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» использует, кроме термина

⁵ О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 23 июня 2015 г. № 25. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

«нарушение», такие термины, как «недостатки» и «ущерб»⁶.

На наш взгляд, потери бюджета могут быть следствием как нарушений бюджетного законодательства, например, нецелевого использования бюджетных средств, так и недостатков деятельности органов государственной власти или муниципальных образований, в частности в результате неэффективного расходования бюджетных средств.

Толкование понятий «нарушение» и «недостаток» в расходовании бюджетных средств приведено в ст. 2 СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия»:

– нарушение – действие (бездействие) должностных лиц объекта контрольного мероприятия или иных лиц, противоречащее законодательным или иным нормативным правовым актам, актам распорядительного характера, локальным правовым актам, договорам (соглашениям) (далее – правовые акты);

– недостаток – факт или событие, не являющиеся нарушением, но создающие предпосылки и (или) условия для возникновения нарушений в деятельности объекта контрольного мероприятия или влекущие риски возникновения иных негативных последствий.

На наш взгляд, как нарушения, так и недостатки влекут формирование ущерба бюджету публично-правовых образований. Недостатки могут привести к образованию ущерба, например, при неэффективном использовании бюджетных средств, так как в этом случае средства бюджета будут отвлечены от решения задач социально-общественного значения.

Следует отметить при этом, что ответственность за неэффективное использование бюджетных средств не установлена российским законодательством. При том, что за нецелевое использование средств бюджета ответственность установлена. Так, за нарушение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств ответственность установлена в БК РФ, Кодексе об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Уголовном кодексе (далее – УК РФ).

Финансовая ответственность установлена в ст. 306⁴ БК РФ «Нецелевое использование

бюджетных средств», которая предусматривает передачу уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств, и бесспорное взыскание денежных средств, использованных не по целевому назначению.

Административная ответственность предусмотрена ст. 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств» и влечет наложение штрафа на физических и юридических лиц, а также дисквалификацию должностных лиц, допустивших нецелевое использование бюджетных средств.

Уголовная ответственность за нецелевое использование средств бюджета и внебюджетных фондов установлена ст. 285¹ УК РФ «Нецелевое расходование бюджетных средств» и ст. 285² УК РФ «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов» соответственно – наказание в виде штрафа и лишения свободы в зависимости от размера причиненного ущерба.

Таким образом, принцип адресности и целевого характера охраняется нормами права, устанавливающими ответственность за его несоблюдение, в отличие от принципа эффективности использования бюджетных средств, являющегося не менее значимым, учитывая экономический ущерб, который наносит государству его несоблюдение.

В вопросе ответственности за нарушение бюджетного законодательства приоритетное место занимает величина причиненного государству (муниципальному образованию) ущерба.

На наш взгляд, «ущерб публично-правовому образованию» является оценочной категорией и имеет значение для процессуальных отношений.

В частности, ст. 28¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации устанавливает прекращение уголовного преследования при возмещении ущерба, причиненного бюджетной системе Российской Федерации⁷.

До последнего времени категория «ущерб» рассматривалась как общее понятие гражданского законодательства. Тогда как очевидно, что мера ответственности напрямую зависит

⁶ Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия»: утв. постановлением Коллегии Счет. палаты Рос. Федерации от 7 сент. 2017 г. № 9ПК. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/9ac0cd11bf508b541e6ab933243fae10c4a8a005/

от величины причиненного ущерба как нецелевым, так и неэффективным использованием бюджетных средств.

Но ущерб, причиненный недостатками, не находит отражения в предписании контрольного органа, в силу отсутствия упоминания о нем в ст. 285 новой редакции БК РФ. Таким образом, ущерб от недостатков может быть не возмещен публично-правовому образованию.

В актах проверок контрольных органов содержится огромное количество примеров неэффективного использования бюджетных средств. Так, широкий резонанс получили результаты проверки МЧС России в 2016 г. аудиторами Счетной Палаты РФ. Проверка показала, что приобретенные МЧС России автомобили BMW 750Li XDrive (стоимость 6,9 млн руб.), Audi A8L (стоимость 7,6 млн руб.), Chevrolet Tahoe (стоимость 4,2 млн руб.) не эксплуатируются, что свидетельствует о неэффективном использовании государственного имущества⁸.

Еще одним ярким примером является строительство аэропорта «Омск–Федоровка». Проверка показала, что деньги, выделенные на продолжение строительства, использовались неэффективно, так как средства федерального бюджета в сумме 10,5 млн рублей, выделенные на строительство объектов аэропорта, находились на лицевом счете ФГУП «Дирекции строящегося аэропорта» и не были истрачены, а в конце года были возвращены в федеральный бюджет в полном объеме⁹.

Как уже отмечалось выше, неэффективное использование бюджетных средств не охраняется российским законодательством, т. е. отсутствует как само понятие «неэффективное использование бюджетных средств», так и ответственность за подобные операции.

Данная проблема была рассмотрена на расширенной Коллегии Минфина России в апреле 2017 г. По оценке Минэкономразвития России 13 из 32 государственных программ 2015 и 2016 гг. признаны неэффективными на сумму 1,6 трлн рублей и 2,1 трлн рублей соответственно, что составляет около 13 % от общего объема

расходов бюджета. Эти данные были озвучены председателем Счетной Палаты России Т. А. Голиковой, при этом она отметила, что законодательство предусматривает в подобных случаях закрытие неэффективной государственной программы или исключение неэффективных мероприятий, а также привлечение к административной ответственности. Но «ничего не происходит», – констатирует Голикова¹⁰. Можно предположить, что расходование бюджетных средств на неэффективные государственные программы продолжается и ответственности за это никто не несет [4].

Президент Российской Федерации неоднократно отмечал низкий уровень эффективности бюджетных расходов, обращая внимание на отсутствие четкой системы их оценки. Правительству Российской Федерации было дано поручение по сокращению расходов федерального бюджета ежегодно не менее чем на 5 % за счет снижения неэффективных затрат¹¹. Реализация поручения Президента Российской Федерации Правительству по сокращению расходов бюджета выражается в принятии ряда программных документов, направленных на повышение эффективности расходования бюджетных средств и проведении анализа эффективности расходов федерального бюджета с подготовкой предложений по их оптимизации [4].

Все вышеизложенное убедительно указывает на необходимость включения в новую редакцию БК РФ таких категорий, как «нарушения и недостатки, связанные с использованием бюджетных средств», «неэффективное использование бюджетных средств», «ущерб публично-правовому образованию».

Полагаем, что ущерб, нанесенный неэффективным использованием бюджетных средств путем выведения их из оборота, должен быть возмещен бюджету публично-правового образования посредством возврата суммы неэффективных затрат. В связи с этим требуется разработка специальной методики расчета нанесенного ущерба.

Список литературы

1. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2002. 704 с.

⁸ URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/28413

⁹ URL: http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/631/15800/?sphrase_id=10993107

¹⁰ URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/30020

¹¹ Перечень поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47182>

2. Воронцов О. Г. Ущерб публично-территориальному образованию: проблемы теоретического понимания и квалификации // Финансовое право. 2018. № 6. С. 36–42.
3. Дегтярева Н. С. Понятие ущерба, его отличия от вреда и убытков. Виды ущерба и порядок возмещения. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Львова И. Г. К вопросу об ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств // Вестник Омской юридической академии. 2017. Том 14, № 3. С. 83–88. DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-83-88.
5. Пешкова О. А. Соотношение понятий «вред», «убытки», «ущерб» // Мировой судья. 2010. № 7. С. 7–12.

References

1. Sukharev A. Ya., Krutskikh V. E. (Eds.). *Bol'shoi yuridicheskii slovar'* [The Great Legal Dictionary]. 2nd ed. Moscow, INFRA-M Publ., 2002. 704 p.
2. Vorontsov O. G. Ushcherb publichno-territorial'nomu obrazovaniyu: problemy teoreticheskogo ponimaniya i kvalifikatsii [Damage to a Public Territorial Entity: Theoretical Interpretation and Qualification Issues]. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 2018, no. 6, pp. 36–42.
3. Degtyareva N. S. Ponyatie ushcherba, ego otlichiya ot vreda i ubytkov. Vidy ushcherba i poryadok vozmeshcheniya [The Concept of Damage, Its Difference from Harm and Loss. Types of Damage and Compensation]. *Konsul'tantPlus – ConsultantPlus*, 2019.
4. L'vova I. G. K voprosu ob otvetstvennosti za neeffektivnoe raskhodovanie byudzhetykh sredstv [To the Question of Liability for an Inefficient Expenditure of Budgetary Funds]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2017, vol. 14, № 3, pp. 83–88. DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-83-88.
5. Peshkova O. A. Sootnoshenie ponyatii «vred», «ubytki», «ushcherb» [The Ratio of the Concepts of “Harm”, “Loss”, “Damage”]. *Mirovoi sud'ya – Magistrate judge*, 2010, no. 7, pp. 7–12.