Новые перспективы возмещения ущерба, причиненного Российской Федерации



Светлана Вадимовна КОСТЮК, заместитель начальника юридического отдела Управления Федерального казначейства по Амурской области

Бюджетный кодекс предписывает, что орган контроля вправе самостоятельно определить действия, которые необходимо совершить для устранения допущенных объектами контроля нарушений.

Неисполнение предписаний органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля о возмещении причиненного РФ, субъекту РФ, муниципальному образованию ущерба является основанием для обращения в суд. Исковое заявление подается о возмещении ущерба (часть 4 статьи 270.2 БК РФ). При этом понятие «ущерб публично-правовому образованию, выявленный при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» не содержится ни в БК РФ, ни в иных нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения.

По смыслу Бюджетного кодекса обращение в суд с исковыми заявлениями о возмещении ущерба, причиненного РФ, является обязанностью органа ВГ(М)ФК. Вместе с тем судами отклоняются доводы о том, что в силу бюджетного законодательства сам факт неисполнения предписания (не обжалованного и не отмененного в установленном порядке) является основанием для взыскания такого ущерба. Имеется практика, когда судами при рассмотрении исков не усматриваются основания для обращения с указанными исками, в связи с отсутствием факта причинения ущерба публично-правовому образованию. Такие случаи возникают, поскольку для определения наличия ущерба публично-правовому образованию суды руководствуются критериями, установленными нормами Гражданского кодекса. Однако нормы гражданского законодательства ориентированы прежде всего на гражданский оборот и не учитывают в полной мере особенности формирования, распределения и использования бюджетных средств, особенности бюджетных правоотношений.

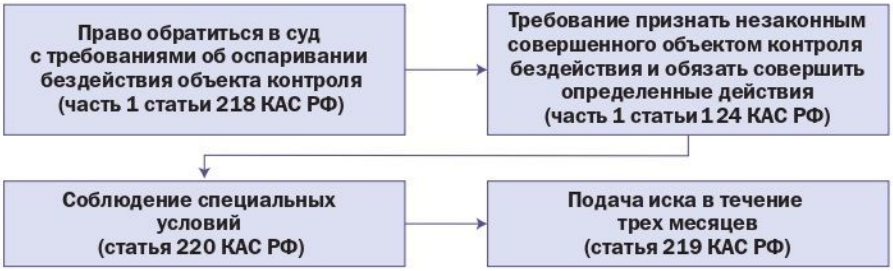
Административное судопроизводство

Относительно недавно (в 2015 году) административное судопроизводство получило свою самостоятельность. В результате появился Кодекс административного судопроизводства (КАС РФ), который, по мнению юридического сообщества, ознаменовал новый этап административного процесса. Говорить о сложившейся судебной практике применения норм КАС РФ пока еще рано. Однако полагаем возможным провести правовой анализ реализации положений главы 22 КАС РФ, которой регламентирован порядок производства по административным делам об оспаривании решений действий (бездействия), с точки зрения эффективности защиты законных интересов государства (**рисунок 1**).

Согласно статье 218 КАС РФ организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации. Сделать это они могут, если полагают, что нарушены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов.

В перечне требований, которые может содержать административное исковое заявление, в качестве самостоятельного в том числе указано требование о признании незаконным совершенного административным от-

Рисунок 1. Порядок производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия)



ветчиком бездействия. В числе требований — обязать административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений. Доказыванию подлежит факт, от принятия каких решений либо от совершения каких действий в соответствии с обязанностями, возложенными в установленном законом порядке, уклоняются орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями. То есть в чем заключается оспариваемое бездействие, а также связь между указанным бездействием и нарушением законных интересов административного истца, которые, по его мнению, нарушаются бездействием.

Накопленный опыт реализации результатов контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере органами Федерального казначейства (ФК) с учетом судебной практики позволяет проанализировать первые результаты. Они дают возможность сформулировать определенные идеи о перспективах возмещения ущерба, причиненного РФ в порядке главы 22 КАС РФ.

Обязать принять меры

Приведенные в предписании органа контроля требования о возмещении ущерба, причиненного публично-правовому образованию, считаются исполненными объектом контроля после зачисления в полном объеме сумм ущерба на счет соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. Объект контроля, который не предпринимает каких-либо действий к исполнению предписания, в том числе к возмещению средств в доход соответствующего бюджета, бездействует. Иными словами, он уклоняется от принятия решений и совершения действий в соответствии с обязанностями, возложенными на него в установленном законом порядке.

Неисполнение законного предписания органов ФК нарушает его законные интересы как органа контроля. Такое бездействие посягает на установленный законом порядок управления и приводит к общественно опасным последствиям, обусловленным невозможностью осуществления государственного контроля за соблюдением бюджетного законодательства, устранения выявленных нарушений, защиты имущественных интересов государства. Неисполнение возложенных функций органами контроля влечет нарушения в охраняемой или контролируемой сфере деятельности.

Рисунок 2. Незаконность бездействия объекта контроля



Предписание выдается для устранения, прекращения выявленных нарушений законодательства в бюджетной сфере и восстановления бюджетной дисциплины. Выдача предписания со стороны органов ФК является реакцией контрольного органа на выявленные нарушения и прежде всего направлена на восстановление режима законности.

Органы Федерального казначейства при организации деятельности по контролю в финансово-бюджетной сфере путем вынесения предписаний осуществляют свои полномочия по контролю за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Достижение исполнения предписания является обязанностью органа контроля, гарантирующей реализацию задач и функций такого контроля.

Последствия неисполнения предписания органа ВГ(М)ФК влекут подрыв авторитета как самого органа контроля, так и в целом всей системы государственных органов исполнительной власти, реализация функций и прав которых обеспечена неотвратимостью применения мер государственного принуждения. Таким образом, бездействие объекта контроля (административного ответчика) по неисполнению решения, принятого по результатам контрольной деятельности органов ФК (предписания), является незаконным (**рисунок 2**). Оно нарушает законные интересы органов ФК как органов контроля. По нашему мнению, указанное в своей совокупности позволяет обратиться с административным исковым заявлением о признании незаконным бездействия по неисполнению требований органа

Административное исковое заявление может содержать требование о признании незаконным совершенного административным ответчиком бездействия. Обязанность административного ответчика — принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений

контроля. Это повод для понуждения принять меры, обеспечив возврат средств, чтобы возместить ущерб, причиненный РФ.

Судебное мнение

Управлением Федерального казначейства по Амурской области наработана положительная практика, которая поддержана судами трех инстанций. В отношении объекта контроля специалисты управления провели плановую проверку соблюдения целей, порядка и условий предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ субсидий, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение. В частности, на реализацию федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда». По результатам рассмотрения материалов проверки объекту контроля направили представление. В связи с неисполнением требований представления управление выдало предписание с требованием обеспечить возврат средств в доход государства. Требование также не было исполнено в установленный срок. В связи с этим управление обратилось в суд в порядке главы 22 КАС РФ в целях возмещения ущерба, причиненного РФ в результате неосуществления возврата денежных средств в доход государства.

Аргументами судебных инстанций являлись:

- отсутствие доказательств принятия со стороны объекта контроля мер по исполнению предписания в установленный срок;
- объектом контроля допущено незаконное бездействие по неисполнению в установленный срок предписания управления, такое бездействие нарушает права и законные интересы участников бюджетных правоотношений, а также интересы государства;
- требования управления как органа контроля в случае обращения к объекту контроля, который не исполняет возложенную на него бюджетную обязанность исполнить предписание, подлежат рассмотрению в порядке главы 22 КАС РФ;
- то обстоятельство, что в силу пункта 4 статьи 270.2 Бюджетного кодекса неисполнение предписаний органа финансового контроля является основанием для обращения в суд с исковыми заявлениями о возмещении ущерба, причиненного РФ, не исключает права органа ФК обратиться в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным бездействия по неисполнению требований органа контроля в рамках КАС РФ.

В результате судом постановлено обязать объект контроля принять меры по устранению выявленных нарушений, обеспечив возврат средств, источником финансового обеспечения которых являлись средства федерального бюджета (ИМБТ). Сумма возврата — 9 950 932 рубля в доход соответствующего бюджета. Такая практика подтверждает, что орган контроля вправе самостоятельно определить действия, которые необходимо совершить для устранения допущенных объектами контроля нарушений, и вправе защищать свои интересы также путем административного судопроизводства.