

ТРЕБОВАНИЕ О ВОЗМЕЩЕНИИ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМУ ОБРАЗОВАНИЮ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМОЕ В РАМКАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Герман Николаевич СКЛЯРОВ

соискатель Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП),
Москва, Российская Федерация
german7878german@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: отсутствует

История статьи:

Рег. № 3/2021
Получена 11.01.2021
Получена
в доработанном виде
25.01.2021
Одобрена 08.02.2021
Доступна онлайн
30.03.2021

УДК 347.73
JEL: H72

Ключевые слова:

ущерб, публично-
правовое
образование, органы
внутреннего
государственного
(муниципального)
финансового
контроля, доходы
бюджетов,
бюджетная система

Аннотация

Предмет. Предусмотренные законодательством правовые механизмы реализации результатов контрольных мероприятий органов финансового контроля в случае выявления ущерба, причиненного публично-правовому образованию. Правовая природа представлений и предписаний органов финансового контроля, основания их вынесения, а также практические аспекты их реализации.

Цели. Выявление проблем при возмещении ущерба, причиненного публично-правовому образованию, на этапе реализации результатов контрольного мероприятия, а также поиск путей их решения.

Методология. Использовались общенаучные методы: анализ, синтез, индукция и дедукция, а также формально-логический и сравнительно-правовой методы.

Результаты. Обнаружено, что в практике органов финансового контроля встречаются разные подходы к определению ущерба, причиненного публично-правовому образованию. Одни и те же финансовые нарушения реализуются разными органами финансового контроля посредством разных правовых механизмов (представление и предписание). Отсутствие единой терминологии, методологии является проблемой, оказывающей влияние на эффективность деятельности контрольных органов.

Выводы. Решение указанных проблем позволит унифицировать деятельность органов государственного (муниципального) финансового контроля, что повысит эффективность контроля. Необходима классификация финансовых нарушений не только с точки зрения их квалификации, но и с точки зрения их экономических последствий, а также возможности их устранения. Кроме того, необходимо раскрытие понятия «ущерб» в нормативных правовых актах Министерства финансов РФ, либо в Бюджетном кодексе РФ с одновременным закреплением методических рекомендаций по расчету суммы ущерба.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2021

Для цитирования: Складов Г.Н. Требование о возмещении ущерба, причиненного публично-правовому образованию, предъявляемое в рамках осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля: теория и практика // Финансы и кредит. — 2021. — Т. 27, № 3. — С. 611 — 626.
<https://doi.org/10.24891/fc.27.3.611>

В ситуации резкого снижения доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации возрастает значение контроля за правильностью и законностью использования уже выделенных бюджетных средств. Логичным завершением контрольных мероприятий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю в случае выявления нарушений является применение к должностным лицам объектов контроля мер административного наказания, а к самим объектам контроля — бюджетных мер принуждения, либо мер по взысканию ущерба, причиненного публично-правовому образованию. Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, полученные от реализации контрольных мероприятий, напрямую зависят от эффективности деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (далее — контрольный орган).

В ходе осуществления контрольных мероприятий контрольными органами выявляются, среди прочего, нарушения, в результате которых публично-правовому образованию наносится ущерб.

Примерами таких нарушений могут являться:

- нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ);
- оплата за неисполненные или ненадлежаще исполненные обязательства по контрактам (работы не выполнены, выполнены работы с заниженными характеристиками);
- сокрытие средств субсидий, подлежащих возврату в бюджет, путем предоставления недостоверной отчетности главному распорядителю бюджетных средств;
- предоставление субсидий юридическим и физическим лицам при отсутствии права на ее получение.

В действующей редакции БК РФ, как, впрочем, и в ранее действующих редакциях, отсутствует определение понятия ущерба публично-правовому образованию, причиненного нарушениями бюджетного законодательства

Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

К вопросам определения понятия ущерба публично-правовому образованию обращались С.С. Бычков [1], А.В. Киселева и О.В. Третьякова [2], Е.В. Кремнева [3], Р.Г. Абсолямов [4], А.Н. Кузбагаров и Н.А. Малышева [5]. Отражению возмещения ущерба в представлениях и предписаниях органов финансового контроля посвящены работы М.А. Шичанина [6], А.А. Шевцова [7], В.Р. Хабибуллиной [8].

В соответствии с п. 4 и 5 ст. 20 БК РФ доходы от возмещения ущерба являются неналоговыми доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Как отмечает заместитель директора Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Министерства финансов Российской Федерации Станислав Сергеевич Бычков, ущерб логично определять путем анализа последствий неправомерного использования сумм. При этом сложности возникают при определении фактических сумм, в которых выражаются эти последствия [1].

В 2018 г. в Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита», который предполагал, среди прочего, исключение понятия «ущерб» из БК РФ¹. В качестве обоснования таких изменений Министерство финансов РФ указывало на тот факт, что в бюджетном законодательстве указанный термин не раскрыт, а также не определены подходы к расчету сумм ущерба. Предполагалось, что квалификация нарушений в случае неправомерно использованных бюджетных средств и необходимости их возмещения в доход бюджета будет осуществляться без указания на причиненный ущерб публично-правовому образованию. Кроме того, методика расчета сумм неправомерно использованных бюджетных средств должна была быть определена Минфином России с учетом особенностей разных видов нарушений в

¹ Проект размещен в СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/493988-7>

финансово-бюджетной сфере. После критики указанных предложений² из проекта Федерального закона были исключены рассмотренные изменения.

Таким образом, в настоящее время понятие «ущерб» применяется в БК РФ, однако понятие не раскрыто в бюджетном законодательстве, а подходы к расчету сумм ущерба, причиненного публично-правовым образованиям, не определены. Следует согласиться с мнением авторов статьи «Ущерб публично-правовому образованию как категория финансового права», которые отмечают важность категории «ущерб публично правовому образованию» как на уровне доктрины финансового права, так и с точки зрения процессуальных отношений [9].

В письме Министерства финансов Российской Федерации от 04.08.2015 № 02-10-09/45065 контрольным органам рекомендовано руководствоваться положениями законодательных и иных нормативно-правовых актов соответствующих субъектов Российской Федерации. Однако анализ нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Сибирского Федерального округа, показал, что правовое регулирование в части определения понятия «ущерб публично-правовому образованию» органами государственной власти субъектов Российской Федерации не осуществлялось.

Кроме того, Министерством финансов РФ выражалась позиция, согласно которой наличие ущерба публично-правовому образованию должно определяться по критериям, аналогичным указанным в ч. 2 ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) в отношении убытков (п. 2 указанного письма). При этом в соответствии с ч. 3 ст. 2 ГК РФ к финансовым и административным отношениям гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Напомним, что согласно ч. 2 ст. 15 ГК РФ 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

² См.: Мнение КСП Москвы: термин «ущерб» нельзя исключать из Бюджетного кодекса // Финконтроль. 2018. № 3. С. 10—11. URL: <http://rufincontrol.ru/article/355687/>; Заключение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект федерального закона от 10.09.2018 № 493988-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/493988-7>

выгода). Следует отметить, что указанная позиция позднее была подвержена критике самим Минфином России³.

С учетом того что в БК РФ фигурирует понятие «ущерб», а в ГК РФ речь идет об убытках, следует определить соотношение понятий «ущерб» и «убытки». Как справедливо отмечает Н.С. Дегтярева, наиболее часто формой выражения материального (имущественного) вреда в гражданских правоотношениях являются убытки⁴. При этом в финансовом законодательстве, в частности в налоговом, указанные понятия могут использоваться как взаимозаменяемые, поскольку приводят к аналогичным правовым последствиям. Если говорить об ущербе в широком смысле слова, то его можно определить как неблагоприятные последствия, любое умаление охраняемого законом блага, которое может быть имущественным или неимущественным. По сравнению с ущербом убыток является более узким понятием, которое фиксирует стоимостное выражение имущественного вреда.

Определенный интерес при анализе содержания понятия «ущерб публично-правовому образованию» вызывает позиция комиссии по правовым вопросам Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации⁵. В указанном заключении комиссия приходит к выводам, что в качестве лица, которому нанесен ущерб, может фигурировать публично-правовое образование, а в качестве имущества, которому причинен ущерб, — объекты государственной (муниципальной) собственности, в том числе средства бюджетов разных уровней бюджетной системы. Под ущербом комиссия понимает вызванные нарушениями и недостатками в деятельности государственных (муниципальных) органов и организаций случаи недопоступления средств в бюджет, утрата бюджетных средств, избыточные расходы бюджетных средств, безрезультатные расходы, а также упущенная выгода. Размер ущерба должен определяться стороной соответствующих правоотношений, которой причинен ущерб, а при несогласии с размером ущерба стороны, которая причинила ущерб, — судом.

³ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита».

⁴ Дегтярева Н.С. Понятие ущерба, его отличия от вреда и убытков. Виды ущерба и порядок возмещения // СПС Консультант Плюс. 2021.

⁵ Заключение Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации на обращение Контрольно-счетной палаты Томской области по вопросам применения бюджетного законодательства, законодательства о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле, законодательства о контрактной системе от 2019 года.
URL: <http://admoblkaluga.ru/upload/ctrlpl/komm/tomsk>

В свою очередь О.Г. Воронцов под ущербом в общем виде понимает результат посяганий делинквента, то есть последствия негативного характера для имущественной сферы лица, ставшего «мишенью» посягания. Говоря непосредственно об ущербе публично-правовому образованию, О.Г. Воронцов предлагает следующую формулировку «непоступление (недопоступление, недоформирование), утрата, избыточное выбытие средств бюджета и (или) иного имущества публично-правового образования из их имущественной сферы» [10].

Подводя итог по теоретическому аспекту рассмотренной проблемы следует отметить, что необходимость определения понятия «ущерб публично-правовому образованию» в нормативных правовых актах давно назрела. Существующие в юридической литературе подходы к определению данного понятия разнятся, в том числе в части возможности нанесения ущерба публично-правовому образованию недостатками в деятельности государственных (муниципальных) органов.

Случаи, в которых контрольные органы направляют объектам контроля предписания с требованием о принятии мер по возмещению причиненного ущерба публично-правовому образованию установлены п. 3 ст. 270.2 БК РФ.

Во-первых, предписание должно быть направлено объекту контроля в случае, если возможно определить ущерб, а нарушение, в результате которого он возник, невозможно устранить.

Во-вторых, предписание направляется в случае, если в установленный в представлении контрольного органа срок нарушение, причинившее ущерб публично-правовому образованию, не устранено.

Следовательно, предполагается, что нарушения, повлекшие возникновение ущерба, могут быть как устранимыми, так и не устранимыми. Вместе с тем отсутствует какой-либо перечень финансовых (бюджетных) правонарушений с классификацией нарушений с точки зрения их устранения. Так, классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, утвержденный Казначейством России 19.12.2017 содержит описание нарушения, информацию о коде нарушения, о правовых основаниях квалификации нарушения, а также о единице измерения. Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), одобрен 18.12.2014 Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации. В нем помимо

указанных критериев также содержится информация о группе нарушения и мерах ответственности.

Таким образом, должностные лица контрольных органов в каждом конкретном случае самостоятельно определяют, является нарушение, причинившее ущерб публично-правовому образованию, устранимым или нет.

В то же время решение о реализации результатов контрольного мероприятия в рамках представления или предписания контрольного органа влечет совершенно разные правовые последствия как для объекта контроля, так и для бюджета публично-правового образования. Как отмечает директор департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Сергей Владимирович Романов, представления и предписания имеют разные цели и содержание. Вместе с тем существует проблема непрозрачной, неоднозначной схемы вынесения представлений и предписаний⁶.

Рассмотрим эти различия более подробно. Согласно п. 2 ст. 270.2 БК РФ под представлением понимается документ, направляемый объекту контроля и содержащий информацию о выявленных в пределах компетенции контрольного органа нарушениях, с обязательным требованием:

- 1) об устранении нарушения и о принятии мер по устранению его причин и условий;
- 2) о принятии мер по устранению причин и условий нарушения в случае невозможности его устранения.

В представлении контрольного органа указываются как устранимые (в случае если до его составления нарушения не были устранены), так и неустранимые нарушения объекта контроля. В первом случае контрольные органы требуют устранить само нарушение, а также принять меры по устранению его причин и условий. В случае же если нарушение невозможно устранить, от объекта контроля требуется только принять меры по устранению его причин и условий. Важно в данном случае то, что устраняются именно причины и условия, которые послужили предпосылкой совершения финансового (бюджетного) нарушения, а не его последствия.

⁶ Текст выступления С.В. Романова «Актуальные вопросы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля в свете предполагаемых изменений бюджетного законодательства» размещен на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/07/main/005.pdf>

Существующая проблема заключается в том, что контрольными органами зачастую осуществляется подмена понятий и вместо требования о возмещении ущерба публично-правовому образованию в рамках реализации предписания от объекта контроля требуется устранение последствий нарушений в рамках реализации представления.

Рассмотрим такую ситуацию на примере оплаты объектом контроля невыполненных работ.

Так, объектом контроля в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ) был заключен контракт на выполнение работ. По итогам исполнения контракта объектом контроля штрафные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом, не применялись, итоговый акт выполненных работ подписан без замечаний, а оплата произведена в полном объеме. Однако в ходе контрольного мероприятия было установлено, что часть работ подрядчиком выполнена не была. Таким образом, объект контроля в нарушение положений п. 2 ч. 1 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ осуществил оплату невыполненных работ (ее результатов) и тем самым нанес ущерб публично-правовому образованию в сумме невыполненных работ. Ущерб публично-правовому образованию в сумме невыполненных работ в данном случае заключается в расходах, которые публично-правовое образование должно будет произвести для восстановления нарушенного права (реальный ущерб).

В ходе реализации результатов контрольного мероприятия контрольный орган может признать такое нарушение устранимым и направить объекту контроля только представление, в котором будет содержаться требование об устранении указанного нарушения. Действительно, зачастую выявленные в ходе контрольного мероприятия невыполненные работы возможно выполнить. Однако будут ли такие действия контрагента являться устранением выявленного нарушения объекта контроля?

По нашему мнению, нет, по следующим причинам.

1. Фактически нарушение «оплата невыполненных работ» заключается в нарушении заказчиком порядка и срока оплаты. Даже если допустить возможность устранения такого нарушения путем выполнения работ контрагентом, порядок и сроки оплаты все еще будут нарушены. Таким образом, в результате реализации представления органа контроля

нарушение «оплата невыполненных работ» подменяется другим нарушением, а именно «оплата еще невыполненных работ», что не соответствует целям и задачам финансового контроля.

2. Как указывается в статье «Практика возмещения ущерба по предписаниям» иногда устранение нарушения является нецелесообразным с экономической точки зрения, и в таком случае необходимо требовать взыскания ущерба, нанесенного публично-правовому образованию [4]. Однако считаем подход, при котором контрольный орган осуществляет оценку экономической целесообразности тех или иных действий объекта контроля нежизнеспособным. С учетом того, что бюджетный процесс формируется в соответствии с программным принципом, большая часть полномочий, реализуемая органами государственной власти, осуществляется в рамках реализации мероприятий государственных (муниципальных) программ. Высшим исполнительным органом публично-правового образования утверждаются государственные (муниципальные) программы, определяются конкретные мероприятия, реализуемые в их рамках, а также сроки их реализации. Представляется, что только высший исполнительный орган вправе оценивать целесообразность тех или иных действий, совершаемых главным распорядителем бюджетных средств и подведомственными им учреждениями. Таким образом, даже в случае целесообразности устранения нарушения с экономической точки зрения, осуществление действий, направленных на полное исполнение контракта после окончания срока его действия, не способно устранить нарушение объекта контроля, а направлено на устранение нарушения со стороны контрагента.

3. После исполнения контрагентом невыполненных работ за пределами срока исполнения контракта у заказчика отсутствуют правовые основания по включению контрагента в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), а также по применению штрафных санкций. Это связано с тем, что работы фактически выполнены, а все документы, связанные с приемкой работ, были оформлены еще на этапе первоначального исполнения контракта.

В случае реализации результатов контрольного мероприятия в рамках представления возврат денежных средств осуществляется объекту контроля, тогда как в случае реализации результатов контрольного мероприятия в рамках предписания возмещение ущерба поступает в доход соответствующего бюджета, которому был причинен ущерб. Именно в этом,

по нашему мнению, заключается ключевое различие между представлением и предписанием контрольных органов.

Если с квалификацией реального ущерба у органов контроля редко возникают проблемы, то встретить квалификацию ущерба публично-правовому образованию в качестве упущенной выгоды достаточно сложно. Отсутствие правовой и методологической проработки указанных вопросов является проблемой, оказывающей влияние на эффективность деятельности контрольных органов.

В гражданском законодательстве под упущенной выгодой понимаются неполученные доходы, которые лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено.

При этом следует учитывать, что публично-правовое образование осуществляет приносящую доход деятельность не напрямую, а в результате деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и подведомственных им учреждений. Впрочем, даже в рамках такого опосредованного представительства существуют различия в правовом регулировании деятельности учреждений различных видов. Так, доходы казенных учреждений являются доходами публично-правового образования, тогда как доходами автономного учреждения распоряжается само автономное учреждение, расходуя их на цели, установленные его уставом.

В практике контрольных органов возникает вопрос: можно ли считать неустойки, штрафы и пени, подлежащие начислению в случае ненадлежащего исполнения государственного (муниципального) контракта поставщиком (исполнителем, подрядчиком), неполученными доходами. К сожалению, однозначный ответ на поставленный вопрос отсутствует как в нормативных правовых актах, так и в судебной практике.

Вместе с тем, определяя правовую природу неустойки, штрафов и пеней, арбитражные суды указывают, что данные меры являются одним из способов обеспечения исполнения обязательств, а размер таких штрафных санкций может быть оспорен и по основанию возникновения, и по размеру, а при возникновении спора — уменьшен судом⁷. В связи с этим требование заказчика об оплате штрафных санкций не носит бесспорного характера.

⁷ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 08.07.2015 по делу № А53-24291/2014.

При этом в случае осуществления закупки в рамках Федерального закона № 44-ФЗ обязательность начисления штрафных санкций за неисполнение (ненадлежащее исполнение) контракта установлена ч. 6 ст. 34 указанного Федерального закона. В связи с этим возникает вопрос об экономических последствиях действий заказчика при нарушении порядка реализации обеспечительных мер при реализации государственного контракта.

Следует также отметить, что денежные средства, поступившие в рамках реализации обеспечительных мер, направляются в доход бюджета, за счет которого осуществляется финансирование заказчика. Однако фактически источником финансирования такой закупки могут являться бюджетные средства, полученные в качестве межбюджетного трансферта.

На наш взгляд, типовые условия государственных (муниципальных) контрактов необходимо дополнить обязательным условием об уменьшении суммы, подлежащей выплате по итогам исполнения контракта, на сумму штрафных санкций за неисполнение (ненадлежащее исполнение) контракта. Такое условие позволит наделить штрафные санкции безусловным характером взыскания. Кроме того, осуществление расходов по оплате контракта уже за вычетом штрафных санкций повлечет возникновение неиспользованных остатков межбюджетного трансферта, в случае если источником финансирования являются межбюджетные трансферты, а значит, и их возврат в бюджет, из которого они предоставлялись.

О возможности удержания штрафных санкций с контрагента при оплате контракта, в случае наличия такого условия в контракте, неоднократно высказывались судебные органы⁸.

Считаем, что рассматривая штрафные санкции с точки зрения безусловного способа снижения итоговой суммы государственного контракта, мы можем сделать вывод о том, что при их неначислении заказчик наносит ущерб публично-правовому образованию. Следовательно, требование о возмещении неначисленных штрафных санкций объектом контроля может быть включено в предписание органов контроля.

Подводя итоги, считаем необходимым:

- 1) разработать классификатор финансовых нарушений, содержащий помимо квалификации нарушений их экономические последствия (возможность

⁸ См.: постановления Пятого арбитражного апелляционного суда от 17.02.2016 № 05АП-138/16, Второго арбитражного апелляционного суда от 24.05.2016 № 02АП-1861/16, Арбитражного суда Поволжского округа от 23.05.2016 № Ф06-7521/16 по делу № А12-33670/2015, Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.04.2016 № Ф03-1567/16 по делу № А51-23805/2015.

причинения ущерба публично-правовому образованию), а также информацию о возможности их устранения. Рекомендация использовать такой классификатор нарушений контрольным органам поспособствует выработке единой государственной политики в сфере реализации результатов контрольных мероприятий в частности и внутреннего государственного финансового контроля в целом;

- 2) раскрыть понятие «ущерб» в нормативных правовых актах Министерства финансов Российской Федерации либо непосредственно в БК РФ с одновременным закреплением методических рекомендаций по расчету суммы ущерба контрольными органами;
- 3) предусмотреть в типовых условиях контрактов условие об уменьшении суммы, подлежащей выплате по итогам исполнения контракта, на сумму штрафных санкций за неисполнение (ненадлежащее исполнение) контракта.

Хотелось бы отметить, что несмотря на тот факт, что речь в настоящей статье велась преимущественно о деятельности государственных органов внутреннего финансового контроля, проблемы, выводы и предложения, озвученные нами, актуальны и для муниципальных образований любого уровня.

Список литературы

1. Бычков С.С. Совершенствование законодательства в сфере ВГ(М)ФК // Бюджет. 2018. № 3. С. 42—45.
2. Киселева А.В., Третьякова О.В. Подходы к определению пороговых значений существенности ущерба, нанесенного бюджету публично-правового образования // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики: российский и зарубежный опыт. 2018. № 19. С. 69—72.
3. Кремнева Е.В. Актуальные проблемы обеспечения прокурором возмещения ущерба, причиненного публично-правовым образованиям // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 6. С. 69—75.
URL: http://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/2019/Vagp_6_2019.pdf

4. *Абсолямов Р.Г.* Практика возмещения ущерба по предписаниям // Финконтроль. 2018. № 1. С. 22—28.
URL: <http://rufincontrol.ru/article/340024/>
5. *Кузбагаров А.Н., Малышева Н.А.* «Компенсация ущерба»: целесообразная необходимость или ошибка законодателя? // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 3. С. 84—91. URL: <http://vestnik.tversu.ru/law/articles/786>
6. *Шичанин М.А.* К вопросу об итоговых документах мероприятий по финансовому контролю // Устойчивое развитие науки и образования. 2018. № 12. С. 39—44.
7. *Шевцов А.А.* К вопросу о представлениях и предписаниях органов внешнего государственного финансового контроля // Инновации. Наука. Образование. 2020. № 15. С. 580—588. URL: https://drive.google.com/file/d/11M_HGKTlkmikE5moVsBzvoMQxKTnXhRE/view
8. *Хабибуллина В.Р.* Предписание и представление: направляем и контролируем // Финконтроль. 2019. № 1. С. 66—67.
URL: <http://rufincontrol.ru/online/article/369253/>
9. *Львова И.Г., Бурнышева Л.В.* Ущерб публично-правовому образованию как категория финансового права // Сибирское юридическое обозрение. 2020. № 1. С. 110—115. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uscherb-publichno-pravovomu-obrazovaniyu-kak-kategoriya-finansovogo-prava>
10. *Воронцов О.Г.* Ущерб публично-территориальному образованию: проблемы теоретического понимания и квалификации // Финансовое право. 2018. № 6. С. 36—42. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/97686-uscherb-publichno-territorialnomu-obrazovaniyu-problemy-teoreticheskogo-ponimaniya>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

pISSN 2071-4688
eISSN 2311-8709

Financial Control

CLAIMS FOR DAMAGE TO A PUBLIC-LAW ENTITY WITHIN THE IMPLEMENTATION OF INTERNAL STATE (MUNICIPAL) FINANCIAL CONTROL: THEORY AND PRACTICE

German N. SKLYAROV

Institute of Legislation and Comparative Law under Government of Russian Federation (ILCL),
Moscow, Russian Federation
german7878german@mail.ru
ORCID: not available

Article history:

Article No. 3/2021
Received 11 Jan 2021
Received in revised
form 25 January 2021
Accepted 8 Feb 2021
Available online
30 March 2021

JEL classification:
H72

Keywords: damage,
public law entity,
internal State
(municipal) financial
control, fiscal revenue,
budgetary system

Abstract

Subject. The article analyzes legal mechanisms provided for by the current legislation to implement the measures of financial control bodies in case of revealing damages caused to a public-law entity.

Objectives. The purpose is to identify problems to compensate for damage a public-law entity at the stage of implementing the results of control activity, and to find solutions. The solutions will enable to unify the activities of State (municipal) financial bodies, which will increase the effectiveness of the control.

Methods. The study employs general scientific methods, like analysis, synthesis, induction and deduction, as well as formal logical and comparative law methods.

Results. In the practice of financial control bodies, there are different approaches to determine damages to public-law entities. The same financial violations are treated by different financial control authorities through different legal mechanisms. The lack of common terminology and methodology is a problem that affects the performance of control bodies.

Conclusions. It is necessary to classify financial violations from the point of view of their qualification and economic impact. The concept of damage should be disclosed in laws and regulations of the Ministry of Finance of the Russian Federation, or directly in the Budget Code of the Russian Federation, and formalized in methodological recommendations for calculating the amount of damage caused to public-law entities.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2021

Please cite this article as: Sklyarov G.N. Claims for Damage to a Public-Law Entity within the Implementation of Internal State (Municipal) Financial Control: Theory and Practice. *Finance and Credit*, 2021, vol. 27, iss. 3, pp. 611–626.
<https://doi.org/10.24891/fc.27.3.611>

References

1. Bychkov S.S. [Improving the legislation in the field of internal State (municipal) financial control]. *Byudzhets = Budget*, 2018, no. 3, pp. 42–45. (In Russ.)
2. Kiseleva A.V., Tret'yakova O.V. [Approaches to determining the materiality threshold of damages caused to public-law entities]. *Aktual'nye problemy i perspektivy razvitiya ekonomiki: rossiiskii i zarubezhnyi opyt*, 2018, no. 19, pp. 69–72. (In Russ.)
3. Kremneva E.V. [Advanced topics of ensuring of compensation of the damage caused to public legal entities by the prosecutor]. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii*, 2019, no. 6, pp. 69–75.
URL: http://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/2019/Vagp_6_2019.pdf (In Russ.)
4. Absolyamov R.G. [The practice of compensation for damage according to prescriptive orders]. *Finkontrol'*, 2018, no. 1, pp. 22–28. (In Russ.)
URL: <http://rufincontrol.ru/article/340024/>
5. Kuzbagarov A.N., Malysheva N.A. ["Indemnification for damage": A reasonable necessity or a mistake of the legislator?]. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Herald of TvSU: Law*, 2020, no. 3, pp. 84–91. URL: <http://vestnik.tversu.ru/law/articles/786> (In Russ.)
6. Shichanin M.A. [To the issue of final documents of financial control activities]. *Ustoichivoe razvitie nauki i obrazovaniya = Sustainable Development of Science and Education*, 2018, no. 12, pp. 39–44. (In Russ.)
7. Shevtsov A.A. [On the issue of orders and petitions of external State financial control bodies]. *Innovatsii. Nauka. Obrazovanie*, 2020, no. 15, pp. 580–588. (In Russ.)
URL: https://drive.google.com/file/d/11M_HGKTikmikE5moVsBzvoMQxKTnXhRE/view
8. Khabibullina V.R. [Orders and petitions: We direct and control]. *Finkontrol'*, 2019, no. 1, pp. 66–67. (In Russ.)
URL: <http://rufincontrol.ru/online/article/369253/>
9. L'vova I.G., Burnysheva L.V. [Damage to public legal institutions as a category of financial law]. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian Law Review*, 2020, no. 1, pp. 110–115. URL: <https://cyberleninka.ru/>

article/n/uscherb-publichno-pravovomu-obrazovaniyu-kak-kategoriya-finansovogo-prava (In Russ.)

10. Vorontsov O.G. [Damage to a public territorial entity: Theoretical and qualification issues]. *Finansovoe parvo = Financial Law*, 2018, no. 6, pp. 36–42. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/97686-ushherb-publichno-territorialnomu-obrazovaniyu-problemy-teoreticheskogo-ponimaniya> (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.