

КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ КАЗНАЧЕЙСТВА РОССИИ С УЧЕ- ТОМ ИЗМЕНЕНИЙ, ВНЕСЕННЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ ОТ 01.04.2020 Г. № 71-ФЗ

Логвенчева А.О., аспирант кафедры финансового права, 1 год обучения
Научный руководитель: Арзуманова Л.Л., д.ю.н., доцент, профессор кафедры
финансового права
Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
г. Москва

Одним из направлений развития государственной политики в бюджетной сфере выступает реформирование системы бюджетного контроля, который в Бюджетном кодексе РФ¹ (далее – БК РФ) именуется государственным (муниципальным) финансовым контролем. Последние законодательные изменения в указанной области установлены Федеральным законом от 01.04.2020 г. № 71-ФЗ² (далее – Закон № 71-ФЗ), целью принятия которого являлось расширение контрольных полномочий органов внутреннего государственного финансового контроля, к которым согласно п. 3 ст. 265 БК РФ относятся Федеральное казначейство, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местных администраций.

Закон № 71-ФЗ закрепил два нововведения в регулировании бюджетного контроля. Рассмотрим подробнее каждое из них.

1. П. 2.1 ст. 266.1 БК РФ дополнен нормой, определяющей новое полномочие Федерального казначейства, которое заключается в проведении контроля в отношении следующих субъектов:

– финансовые органы, главные администраторы и администраторы средств бюджетов субъектов РФ, получающих дотации из федерального бюджета;

– юридические и физические лица, индивидуальные предприниматели, которым предоставлены средства из бюджетов субъектов РФ, получающих дотации из федерального бюджета.

Анализируя данную норму, следует обратить особое внимание на подконтрольных субъектов, а именно на главных администраторов и администраторов средств бюджетов, а также на физических лиц.

Помимо указанной нормы, главные администраторы и администраторы бюджетных средств названы во многих статьях БК РФ, в частности в ст. 160.2-1, 165, 242, 264.2 и др. Однако в ст. 6 БК РФ, посвященной используемым в Кодексе терминам, дефиниции названных понятий не представле-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Федеральный закон от 01.04.2020 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2001.

ны. Первоначально категории были разъяснены в Письме Министерства финансов РФ от 15.10.2015 г. № 02-01-10/59024³, в котором указано, что «главный администратор бюджетных средств» является обобщающим термином и включает главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета. В 2019 г. в связи с принятием Федерального закона от 26.07.2019 г. № 199-ФЗ⁴ указанное положение нашло отражение в ст. 157 БК РФ. Не оспаривая важность определения категорий в тексте БК РФ, необходимо отметить, что более целесообразным представляется закрепление дефиниций в ранее упомянутой ст. 6 БК РФ.

Другая группа субъектов – получающие средства из соответствующего бюджета или выполняющие определенные виды деятельности физические лица, которые в соответствии с п. 1 ст. 266.1 БК РФ и ранее были подотчетны уполномоченным органам, в частности Федеральному казначейству. Однако осуществление контроля в отношении названных субъектов является достаточно затруднительным. В Постановлении Правительства РФ от 17.08.2020 г. № 1235⁵ определен единый порядок проведения контрольных мероприятий в отношении всех субъектов бюджетного контроля. Особенности процедур в ситуациях, когда субъектом являются физические лица, не установлены в данном акте. При исследовании вопроса фактического исполнения норм обнаруживается, что в докладах Федерального казначейства о результатах деятельности⁶ отсутствует информация о контрольных мероприятиях в отношении физических лиц, что свидетельствует о том, что такие процедуры не проводились. По нашему мнению, в целях полноценного осуществления кон-

³ Письмо Министерства финансов РФ от 15.10.2015 г. № 02-01-10/59024 «О разъяснении понятия «главный администратор бюджетных средств» и о выполнении полномочий и функций главного распорядителя бюджетных средств» // Документ опубликован не был. СПС «Гарант».

⁴ Федеральный закон от 26.07.2019 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4101.

⁵ Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 г. № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5462.

⁶ Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2018 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу // URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchetiy/o-rezultatakh-raboty-fk/?year=2019> (дата обращения: 29.03.2021); Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2019 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу // URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchetiy/o-rezultatakh-raboty-fk/?year=2020> (дата обращения: 29.03.2021); Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2020 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу // URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchetiy/o-rezultatakh-raboty-fk/?year=2021> (дата обращения: 29.03.2021).

трольной деятельности следует внести соответствующие изменения в выше-названное Постановление, а именно, учитывая статус физических лиц как нетипичных субъектов бюджетного контроля, определить особенности проведения отдельных мероприятий – проверок, ревизий и обследований.

Возвращаясь к исследованию нововведения, необходимо указать, что важным условием реализации Казначейством России данного контрольного полномочия является поручение Министерства финансов РФ. Такое законодательное положение создает неопределенность при осуществлении контроля, что обусловлено отсутствием норм, регулирующих критерии отбора министерством субъектов контроля и устанавливающих периодичность и количество идентичных контрольных мероприятий в отношении одного субъекта. В связи с этим предлагается нормативное закрепление названных критериев и ограничений в подзаконном нормативном правовом акте.

2. В п. 2, 3 ст. 270.2 БК РФ внесены изменения, согласно которым в представлениях и предписаниях указываются сведения о нарушениях, обнаруженных уполномоченными органами в пределах их компетенции.

Для более полного анализа данного нововведения следует обратиться к ранее действующей редакции названной статьи, в которой было закреплено, что представления и предписания отражают информацию исключительно о выявленных бюджетных нарушениях. В связи с этим представляется необходимым выделить отличительные особенности бюджетных нарушений.

Во-первых, в ст. 306.1 БК РФ установлен закрытый перечень субъектов нарушений, которыми являются только участники бюджетного процесса. Однако представленный в ст. 266.1 БК РФ перечень подконтрольных субъектов значительно более широкий: помимо участников он включает неучастников бюджетного процесса, например, бюджетные и автономные учреждения. Следовательно, в соответствии с предшествующей редакцией ст. 270.2 БК РФ органы контроля не были уполномочены принимать предписания и представления в отношении указанных учреждений, что свидетельствует об отсутствии законных способов воздействия на деятельность организаций, совершивших правонарушения.

Во-вторых, в гл. 30 БК РФ представлен исчерпывающий перечень бюджетных нарушений, который с 2019 г. ограничен четырьмя составами. Ранее представления и предписания направлялись только в случае обнаружения бюджетных нарушений, другие нарушения указывались в акте проверки, но не были отражены в представлениях и предписаниях.

Ограничения вынесения названных актов по субъектам и составам нарушений были подтверждены в правоприменительной практике – в определениях Верховного Суда РФ⁷.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 18.01.2019 г. № 310-КГ18-23041 по делу № А83-10539/2017 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 21.12.2018 г. № 310-КГ18-20842 по делу № А83-10612/2017 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

Учитывая ранее существующую невозможность принятия представлений и предписаний в определенных ситуациях, можно сделать вывод об отсутствии законных средств принуждения подконтрольных субъектов к устранению нарушений, причин и условий их совершения, а также возмещению ущерба, причиненного публично-правовому образованию. В процессе контроля, осуществляемого без дальнейшего применения указанных мер, не реализовывались функции корректирования, превенции и правоохраны⁸. Так, содержащиеся в представлении требования об устранении правонарушений, причин и условий совершения направлены на проведение мероприятий по корректировке деятельности субъектов, а также на предупреждение совершения новых нарушений. В свою очередь, включенное в текст предписания требование о возмещении ущерба, являясь способом защиты прав публично-правового образования, способствовало выполнению правоохранительной функции контрольной деятельности.

Из вышесказанного следует, что принятие Закона № 71-ФЗ, закрепившего норму, в соответствии с которой представления и предписания включают информацию о нарушениях, установленных в пределах компетенции органов контроля, способствовало тому, что в настоящее время указанные акты и соответствующие меры применяются в отношении всех подконтрольных субъектов, тем самым, была восстановлена направленность бюджетного контроля на выполнение функций корректировки, предупреждения и правоохраны.

Таким образом, Законом № 71-ФЗ в БК РФ внесены изменения, выражающиеся в:

– расширении контрольных полномочий Федерального казначейства посредством включения в состав подконтрольных субъектов лиц, которым предоставлены средства из бюджетов субъектов РФ, получающих дотации из федерального бюджета;

– распространении сферы действия представлений и предписаний на нарушения, обнаруженные уполномоченными органами бюджетного контроля в рамках их компетенции.

Положительно оценивая указанные законодательные нововведения, стоит отметить необходимость конкретизации соответствующих норм БК РФ посредством принятия подзаконных нормативных правовых актов или внесения изменений в действующие акты в части определения:

– особенностей проведения контрольных мероприятий в отношении физических лиц;

– критериев отбора Министерством финансов РФ субъектов, подконтрольных Федеральному казначейству;

– периодичности проведения и количества идентичных контрольных мероприятий в отношении одного субъекта.

⁸ См.: Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2013. С. 98.

Список литературы:

1. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е.Ю. Грачева. — М.: Норма, Инфра-М, 2013. — 384 с.