

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ ЗА НАРУШЕНИЯ ПОРЯДКА И (ИЛИ) УСЛОВИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ (РАСХОДОВАНИЯ) МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

Герман Николаевич СКЛЯРОВ

ведущий инспектор Контрольно-счетной палаты Ленинградской области,
соискатель Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Российская Федерация
german7878german@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: отсутствует

История статьи:

Рег. № 369/2021
Получена 24.06.2021
Получена
в доработанном виде
08.07.2021
Одобрена 22.07.2021
Доступна онлайн
30.09.2021

УДК 347.73

JEL: H77

Ключевые слова:

межбюджетные
трансферты,
предоставление
межбюджетных
трансфертов,
получатель
межбюджетных
трансфертов,
административная
ответственность

Аннотация

Предмет. Вопросы привлечения к административной ответственности получателей межбюджетных трансфертов (их должностных лиц) за нарушения порядка и (или) условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов.

Цели. Выявление проблем в сфере административного и финансового законодательства, затрудняющих квалификацию нарушений порядка и (или) условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов, а также привлечения к ответственности должностных лиц за такие нарушения. Определение момента возникновения правонарушения, за которое возможно привлечение к административной ответственности.

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

Результаты. Установлено, что действующим законодательством зачастую не определен момент, после которого межбюджетный трансферт считается предоставленным. Существует правовая коллизия, поскольку привлечение к административной ответственности возможно только после предоставления межбюджетного трансферта.

Выводы. Действующая редакция Кодекса об административных правонарушениях требует уточнения в части определения субъекта, совершившего правонарушение и замены используемой формулировки.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2021

Для цитирования: Скляров Г.Н. К вопросу об административной ответственности получателей межбюджетных трансфертов за нарушения порядка и (или) условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов // *Финансы и кредит*. — 2021. — Т. 27, № 9. — С. 2158 — 2168.
<https://doi.org/10.24891/fc.27.9.2158>

В последние годы контроль за соблюдением порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов является одним из важных направлений осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, а также прокурорского надзора.

Как справедливо отмечает Е.В. Рябова, финансовый контроль осуществляется как в интересах собственника, так и в публичных интересах, то есть в государственном либо муниципальном интересе, обусловленном функциями и задачами соответствующих публично-правовых образований [1]. Представляется, что в данном случае усиление контроля за использованием публичных финансов направлено, во-первых, на повышение эффективности их использования, а во-вторых, на повышение исполнительской дисциплины сотрудников органов государственной власти и органов местного самоуправления. В качестве последствий нарушения порядка и (или) условий предоставления межбюджетных трансфертов может выступать нарушение общего механизма реализации государственных (муниципальных) программ, а также, в некоторых случаях, возврат предоставленного межбюджетного трансферта.

До недавнего времени нарушение условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов являлось одним из видов бюджетного нарушения, предусмотренного ст. 306.8 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ)¹, и влекло бесспорное взыскание суммы средств, использованных с нарушением условий предоставления (расходования) межбюджетного трансферта, и (или) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций). По мнению Ю.В. Гинзбурга, исключение указанного вида бюджетного нарушения из БК РФ повлекло невозможность взыскания суммы межбюджетного трансферта (субсидии) при нарушении получателем порядка или условий его предоставления [2].

Соотношению бюджетных и административных нарушений посвящено множество работ, в том числе исследования С.А. Поляковой [3], Т.А. Лахтиной и И.В. Фадеевой [4], А.Д. Казимирова [5], Е.О. Бондарь и С.В. Изутиной [6], А.С. Захаровой [7].

Следует помнить, что все бюджетные нарушения нашли свое отражение в Кодексе об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) в качестве объективной стороны соответствующих административных правонарушений, а некоторые также в Уголовном кодексе Российской Федерации (например, нецелевое расходование бюджетных средств в сумме

¹ Статья 306.8 БК РФ признана утратившей силу в связи с принятием Федерального закона от 26.07.2019 № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита».

превышающей 1 500 тыс. руб.). При этом разница между бюджетными нарушениями и административными правонарушениями заключается в субъекте ответственности — бюджетные нарушения могут совершать только некоторые участники бюджетного процесса, тогда как административные правонарушения совершают юридические и должностные лица [8].

Существенной угрозой охраняемым общественным отношениям в случае нарушения порядка и (или) условий предоставления межбюджетного трансферта может выступать как пренебрежительное отношение к установленному законом порядку предоставления межбюджетных трансфертов, так и угроза общественным отношениям в финансовой сфере и экономическим интересам государства.

В соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Помимо этого, одной из основных целей административного наказания является восстановление социальной справедливости, установление общественного порядка и общественной безопасности, а также порядка осуществления государственной власти [9].

Частью 3 ст. 15.15.3 КоАП РФ установлена ответственность за нарушение финансовым органом, главным распорядителем (распорядителем) или получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты, порядка и (или) условий предоставления (расходования) межбюджетных трансфертов.

При буквальной трактовке указанной нормы следует, что административная ответственность наступает только у финансового органа, главного распорядителя (распорядителя) или получателя средств бюджета, которому межбюджетный трансферт предоставлен.

Процедура предоставления межбюджетного трансферта состоит из нескольких этапов. В зависимости от вида межбюджетного трансферта такие этапы могут различаться. Так, при предоставлении субсидии, иного межбюджетного трансферта предоставлению трансферта может предшествовать подача заявки на получение трансферта, предоставление документов, необходимых для принятия решения о предоставлении трансферта, а также заключение соглашения о предоставлении трансферта. Обязательным этапом предоставления межбюджетного трансферта является фактическое предоставление бюджетных средств из бюджета одного уровня в другой, а также представление отчетности о его расходовании. Указанные процедуры, как правило, регламентируются порядком и (или) условиями предоставления (расходования) межбюджетного трансферта. Нарушения

порядка и (или) условий предоставления (расходования) межбюджетного трансферта могут быть допущены на любом этапе.

Исходя из указанного получателем межбюджетного трансферта могут быть нарушены порядок и (или) условия предоставления межбюджетного трансферта и до его фактического предоставления.

Проиллюстрировать данный вывод поможет следующая ситуация. Нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации установлены требования к соглашению о предоставлении субсидии муниципальным образованиям, в том числе указаны конкретные положения, которые должны содержаться в соглашении.

Заключенное соглашение между главным распорядителем бюджетных средств субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления не содержит подобных положений.

Таким образом, нарушение нормативного правового акта субъекта Российской Федерации налицо. Действия главного распорядителя бюджетных средств субъекта Российской Федерации попадают под квалификацию нарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.15.3 КоАП РФ, тогда как действия получателя субсидии — органа местного самоуправления — под эту норму не попадают (так как на момент заключения соглашения межбюджетный трансферт еще не предоставлен).

Странным выглядит ситуация, в которой два органа публичной власти заключая административный по своей сути договор, несут разную ответственность за несоблюдение норм действующего законодательства.

Такая ситуация становится возможной в связи с тем, что в ч. 1 ст. 15.15.3 КоАП РФ при описании субъекта правонарушения используется формулировка «предоставляющим межбюджетные трансферты», тогда как в ч. 3 речь идет о субъекте «которому предоставлены межбюджетные трансферты».

Возможно, применяемая КоАП РФ конструкция имеет смысл, в случае если соглашение о предоставлении межбюджетного трансферта было расторгнуто до фактического предоставления бюджетных средств.

В таком случае остается открытым вопрос о том, в какой момент межбюджетный трансферт считается предоставленным.

Согласно ст. 6 БК РФ под межбюджетными трансфертами понимаются средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

В свою очередь для того, чтобы являться получателем бюджетных средств, достаточно иметь право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Если отойти от межбюджетных трансфертов и рассматривать выделение денежных средств из бюджета публично-правового образования более широко, то можно обнаружить, что в некоторых случаях момент получения бюджетных средств определяется нормативным правовым актом, регулирующим предоставление таких бюджетных средств (например, субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам).

Так, п. 44(1) Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 № 761, установлено, что днем начала предоставления субсидии считается день, определенный в соответствии с абз. 1 п. 44 указанных правил, который гласит, что при представлении документов с 1-го по 15-е число месяца субсидия предоставляется с 1-го числа этого месяца, а при представлении указанных документов с 16-го числа до конца месяца — с 1-го числа следующего месяца.

Другим примером, когда нормативным правовым актом устанавливается момент предоставления субсидии, является п. 37 Правил предоставления жилищной субсидии, утвержденной приложением № 4 к Постановлению Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 № 1050, которым установлено, что жилищная субсидия считается предоставленной владельцу сертификата и членам его семьи, указанным в сертификате, со дня исполнения банком распоряжения распорядителя счета о перечислении банком зачисленных на банковский счет распорядителя счета средств.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что в отдельных случаях нормативные правовые акты могут прямо устанавливать момент, с которого предоставление межбюджетного трансферта считается осуществленным. При этом в случае, если такого указания в нормативном правовом акте не содержится, по всей видимости, межбюджетный трансферт считается предоставленным в момент, когда денежные средства поступили на единый счет бюджета публично-правового образования.

Определенный интерес представляет сравнение субъектов административных правонарушений, использованных в ст. 15.15.3 и 15.15.5 КоАП РФ. Соотношение формулировок, использованных в этих статьях при описании субъектов правонарушения, отражены в *табл. 1*.

В сложившейся ситуации у получателя субсидии из бюджета, в случае если он является юридическим лицом, ответственность выше, чем в случае, если

получателем субсидии является орган публичной власти публично-правового образования.

Кроме того, не существует однозначной позиции по поводу того, возможно ли совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 15.15.3 КоАП РФ, до момента фактического предоставления межбюджетного трансферта, в случае если такой трансферт был предоставлен публично-правовому образованию после даты совершения правонарушения.

Представляется, что если при описании субъекта административного правонарушения указывается такой квалификационный признак, как получение межбюджетного трансферта, то до момента его фактического предоставления нарушение порядка и (или) условий предоставления межбюджетного трансферта не может повлечь административного наказания, поскольку на момент совершения правонарушения отсутствуют все необходимые элементы состава правонарушения, а именно надлежащий субъект административного правонарушения.

Субъектом административного правонарушения признается лицо, совершившее административный проступок и посягнувшее на правоотношения, регулируемые нормами КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности [10].

Однако в данном случае, несмотря на тот факт, что посягательство на охраняемые общественные отношения по предоставлению межбюджетного трансферта имеет место быть, а вина должностного лица выражена в умышленной форме или по неосторожности, привлечение должностного лица к ответственности установленной ч. 3 ст. 15.15.3 КоАП РФ не представляется возможным.

При этом однозначным, на наш взгляд является тот факт, что условия расходования межбюджетного трансферта могут быть нарушены получателем субсидии только после фактического предоставления межбюджетного трансферта, по той причине, что расходованию денежных средств всегда должно предшествовать их получение. Даже в случае, когда межбюджетный трансферт предоставляется только в момент, когда осуществляется оплата по государственному (муниципальному) контракту, денежные средства должны будут сначала попасть в доходы бюджета получателя межбюджетного трансферта в виде безвозмездных поступлений (п. 3 ст. 41 БК РФ).

Действующая редакция ч. 3 ст. 15.15.3 КоАП РФ требует уточнения в части формулировки субъекта, совершившего правонарушение. С учетом возможности нарушения порядка и условий предоставления межбюджетного трансферта до фактического его предоставления, а также с

учетом формулировки ч. 1 ст. 15.15.3 КоАП РФ считаем необходимым слова «которому предоставлены межбюджетные трансферты» в ч. 3 ст. 15.15.3 КоАП РФ заменить словами «получающим межбюджетные трансферты».

Таблица 1

Сравнение субъектов административных правонарушений

Table 1

Comparison of subjects of administrative offenses

Структурная единица КоАП РФ	Субъект административного правонарушения, предоставляющий бюджетные средства	Субъект административного правонарушения, получающий бюджетные средства
Статья 15.15.3	Главный распорядитель бюджетных средств, предоставляющий межбюджетные трансферты (ч. 1)	Финансовый орган, главный распорядитель (распорядитель) или получатель средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты (ч. 3)
Статья 15.15.5	Главный распорядитель бюджетных средств, предоставляющий субсидии (ч. 1)	Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, физическое лицо, являющееся получателем субсидий (ч. 2)

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Рябова Е.В. Публичный финансовый контроль: выявление сущности явления // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 103 — 123. URL: <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2019.2.103.123>
2. Гинзбург Ю.В. Бюджетное законодательство и новые подходы к управлению местными финансами // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 4. С. 11 — 14.
3. Полякова С.А. О классификации финансовых правонарушений // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 3-2. С. 120 — 126. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-klassifikatsii-finansovyh-pravonarusheniy>
4. Лахтина Т.А., Фадеева И.В. Бюджетные меры принуждения и административная ответственность за правонарушения в бюджетной сфере // Вестник экономической безопасности. 2017. № 4. С. 204 — 208. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetye-mery-prinuzhdeniya-i-administrativnaya-otvetstvennost-za-pravonarusheniya-v-byudzhetnoy-sfere>
5. Казимиров А.Д. Применение мер юридической ответственности по отношению к объектам контроля со стороны органов Федерального

- казначейства РФ // StudNet. 2020. Т. 3. № 9. С. 1075 — 1085.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-mer-yuridicheskoy-otvetstvennosti-po-otnosheniyu-k-obektam-kontrolya-so-storony-organov-federalnogo-kanzacheystva-rf>
6. *Бондарь Е.О., Изютина С.В.* Соотношение административной и бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств // Современное право. 2014. № 12. С. 55 — 59.
 7. *Захарова А.С.* Соотношение финансового и административного правонарушений // Молодой ученый. 2019. № 47. С. 286 — 289.
URL: <https://moluch.ru/archive/285/64267/>
 8. *Алексеева Е.С.* Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Lex Russica. 2017. № 11. С. 58 — 66.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-otvetstvennosti-zanarushenie-byudzhethnogo-zakonodatelstva>
 9. *Мусаева Г.М., Загидиев А.М.* Административное наказание: понятие и его цели // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2018. Т. 33. № 2. С. 97 — 104. URL: <http://www.vestnik.dgu.ru/Stat/v2018-obsh-2-15.pdf>
 10. *Фадеева И.В., Мозголов П.Н.* Научная оценка правового положения субъекта административного правонарушения // Научный журнал. 2016. № 8. С. 51 — 53. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nauchnaya-otsenka-pravovogo-polozheniya-subekta-administrativnogo-pravonarusheniya>

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

ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF RECIPIENTS OF INTER-BUDGET TRANSFERS FOR VIOLATING THE PROCEDURE AND (OR) TERMS OF PROVISION (EXPENDITURE) OF INTER-BUDGET TRANSFERS

German N. SKLYAROV

Chamber of Control and Accounts of Leningrad Oblast,
St. Petersburg, Russian Federation
german7878german@mail.ru
ORCID: not available

Article history:

Article No. 369/2021
Received 24 June 2021
Received in revised
form 8 July 2021
Accepted 22 July 2021
Available online
30 September 2021

JEL classification:
H77

Abstract

Subject. The article discusses administrative responsibility of recipients of inter-budget transfers (their officials) for violating the procedure and (or) conditions for provision (spending) of inter-budget transfers, including an attempt to determine the time of occurrence of the offense for which it is possible to bring to administrative responsibility.

Objectives. The aim is to identify problems in the field of administrative and financial legislation that complicate the classification of violations of the procedure and (or) conditions for the provision (spending) of inter-budget transfers.

Methods. The study draws on general scientific methods, like analysis, synthesis, induction and deduction, as well as formal logic and comparative law methods.

Results. The findings include the following: 1) the current legislation does not define the moment, after which an inter-budget transfer is considered as granted; 2) in some cases, laws and regulations directly establish the time, from which the provision of inter-budget transfer is considered completed; 3) if there is no such an indication in a regulatory legal act, presumably, the inter-budget transfer is considered as provided when the funds entered the single account of the budget of a public law entity; 4) violations of the procedure and (or) conditions for the provision of inter-budget transfers are possible even before the actual provision of such transfers.

Conclusions. The current version of Part 3 of Article 15.15.3 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses requires clarification as to the wording of the subject that committed an offense.

Keywords: inter-budget transfer, provision of inter-budget transfer, recipient, administrative responsibility

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2021

Please cite this article as: Sklyarov G.N. On Administrative Responsibility of Recipients of Inter-Budget Transfers for Violating the Procedure and (or) Terms of Provision (Expenditure) of Inter-Budget Transfers. *Finance and Credit*, 2021, vol. 27, iss. 9, pp. 2158–2168.
<https://doi.org/10.24891/fc.27.9.2158>

References

1. Ryabova E.V. [Public financial control: Searching of nature]. *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, 2019, no. 2, pp. 103–123. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2019.2.103.123>
2. Ginzburg Yu.V. [Budget laws and new approaches to management of local finance]. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: Legal Issues*, 2019, no. 4, pp. 11–14. (In Russ.)
3. Polyakova S.A. [On the classification of financial offenses]. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk = Actual Problems of Humanities and Natural Sciences*, 2014, no. 3-2, pp. 120–126.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-klassifikatsii-finansovyh-pravonarusheniy> (In Russ.)
4. Lakhtina T.A., Fadeeva I.V. [Budgetary coercive measures and administrative liability for offenses in the budgetary sphere]. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti = Bulletin of Economic Security*, 2017, no. 4, pp. 204–208.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetye-mery-prinuzhdeniya-i-administrativnaya-otvetstvennost-za-pravonarusheniya-v-byudzhetoj-sfere> (In Russ.)
5. Kazimirov A.D. [Application of legal liability measures in relation to objects of control by the Federal Treasury bodies of the Russian Federation]. *StudNet*, 2020, vol. 3, no. 9, pp. 1075–1085.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-mer-yuridicheskoy-otvetstvennosti-po-otnosheniyu-k-obektam-kontrolya-so-storony-organov-federalnogo-kaznacheystva-rf> (In Russ.)
6. Bondar' E.O., Izutina S.V. [Some problems of correlation between administrative and budget responsibility for misuse of public funds]. *Sovremennoe pravo = Modern Law*, 2014, no. 12, pp. 55–59. (In Russ.)
7. Zakharova A.S. [The balance between financial and administrative offenses]. *Molodoi uchenyi = Young Scientist*, 2019, no. 47, pp. 286–289.
URL: <https://moluch.ru/archive/285/64267/> (In Russ.)
8. Alekseeva E.S. [Problems of responsibility enforcement for the violation of budgetary laws]. *Lex Russica*, 2017, no. 11, pp. 58–66.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-otvetstvennosti-zanarushenie-byudzhetoj-zakonodatelstva> (In Russ.)
9. Musaeva G.M., Zagidiev A.M. [Administrative punishment: Concept and objectives]. *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Obshchestvennye nauki = Bulletin of Dagestan State University. Series 3:*

Social Sciences, 2018, vol. 33, no. 2, pp. 97–104.

URL: <http://www.vestnik.dgu.ru/Stat/v2018-obsh-2-15.pdf> (In Russ.)

10. Fadeeva I.V., Mozglov P.N. [Scientific assessment of the legal status of the subject of an administrative offense]. *Nauchnyi zhurnal = Scientific Journal*, 2016, no. 8, pp. 51–53.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nauchnaya-otsenka-pravovogo-polozheniya-subekta-administrativnogo-pravonarusheniya> (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.