

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

ПИСЬМО

от 25 августа 2010 года N 12/01-18711-ТИ

О проведении анализа исполнения судебных решений, должниками по которым являются публично-правовые образования и бюджетные учреждения

В Федеральной службе судебных приставов проведен анализ эффективности исполнения территориальными органами ФССП России судебных решений, должниками по которым являются публично-правовые образования и бюджетные учреждения всех уровней.

По состоянию на 1 июля 2010 года на исполнении в структурных подразделениях территориальных органов ФССП России находилось 56259 исполнительных производств, исполнение которых прямо или косвенно связано с расходами средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Так, на указанную дату на исполнении находилось 25863 исполнительных производства о взыскании денежных средств с бюджетных учреждений всех уровней (требования имущественного характера), в том числе 2348 исполнительных производств о взыскании задолженности по пособиям, пенсиям и иным выплатам, а также 312 исполнительных производств о взыскании ущерба.

Нахождение значительного количества исполнительных документов указанной категории на исполнении обусловлено тем, что, в соответствии с [Бюджетным кодексом Российской Федерации](#), в случае открытия бюджетному учреждению счетов в учреждении Банка России или иных кредитных организациях исполнение организуется судебным приставом-исполнителем.

Общая сумма, подлежащая взысканию по указанным исполнительным производствам, составляет 5477955 тыс.руб.

При этом, по сведениям, представленным территориальными органами ФССП России, необходимый объем финансирования для фактического исполнения исполнительных документов о взыскании денежных средств с бюджетных учреждений составляет 5065035 тыс.руб., в том числе:

3706828 тыс.руб. - для исполнения требований исполнительных документов о взыскании с муниципальных бюджетных учреждений;

281479 тыс.руб. - для исполнения требований исполнительных документов о взыскании с бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации;

1076728 тыс.руб. - для исполнения требований исполнительных документов о взыскании с федеральных бюджетных учреждений.

Наибольший остаток исполнительных производств указанной категории в территориальных органах ФССП России, расположенных в Приволжском федеральном округе, - 8352 исполнительных производства. При этом объем финансирования, необходимый для исполнения требований исполнительных документов в полном объеме, в целом по федеральному округу составил 1868581 тыс.руб., из которых 890730 тыс.руб. необходимо для исполнения судебных актов, находящихся на исполнении в структурных подразделениях Управления ФССП России по Кировской области.

Наименьший остаток исполнительных производств рассматриваемой категории по состоянию на 1 июля 2010 года находится в структурных подразделениях территориальных органов ФССП России, расположенных в Северо-Кавказском федеральном округе, - 596 исполнительных производств, при этом сумма, подлежащая взысканию, составляет 106068 тыс.руб.,

осталась не взысканной - 91341 тыс.руб.

Значительный рост количества исполнительных производств имущественного характера отмечен в территориальных органах ФССП России, расположенных в Дальневосточном федеральном округе. Так, по состоянию на 1 июля 2010 года остаток составил 3055 исполнительных производств, что на 51% больше по сравнению с аналогичным показателем на конец I квартала 2010 года. Необходимый объем финансирования составил 439705 тыс.руб. При этом наибольшее количество документов находится на исполнении в Управлении ФССП России по Камчатскому краю (983 исполнительных производства на сумму 335768 тыс.руб.).

Кроме того, на исполнении в структурных подразделениях территориальных органов ФССП России, по состоянию на 1 июля 2010 года, находилось 30396 исполнительных производств, связанных с исполнением требований неимущественного характера в отношении должников-бюджетополучателей, в том числе об обязанности выплатить, вернуть либо перевести денежные средства на счет взыскателя.

Следует отметить, что должниками по указанным исполнительным производствам выступают не только бюджетные учреждения, но и публично-правовые образования всех уровней, федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом несмотря на то, что требования исполнительных документов носят неимущественный характер, их исполнение в большинстве случаев также требует существенных расходов бюджетных средств.

Значительную долю исполнительных производств неимущественного характера составляют исполнительные производства о предоставлении жилья различным категориям граждан.

Например, из 2011 исполнительных производств о предоставлении жилых помещений военнослужащим, находящихся на исполнении в структурных подразделениях территориальных органов ФССП России, по 1460 должником является Министерство обороны Российской Федерации, его структурные подразделения и должностные лица.

Приведенный пример не случаен, поскольку исполнительные производства о предоставлении жилья военнослужащим, как правило, вызывают наибольшие затруднения и не исполняются в течение нескольких лет. В настоящее время на исполнении находятся исполнительные производства, возбужденные в 1999 году.

В связи с отсутствием у должников свободного жилого фонда исполнение указанной категории исполнительных документов невозможно без надлежащего финансирования приобретения либо строительства жилья из средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с приказом ФССП России от 1 июля 2010 года N 294 "О контроле за ведением исполнительных производств по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и

исполнением требований неимущественного характера, содержащихся в исполнительных документах, должниками по которым являются органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органы местного самоуправления и бюджетные учреждения" (далее - приказ ФССП России от 1 июля 2010 года N 294) территориальными органами ФССП России проведена работа по определению объемов финансирования, необходимого для обеспечения фактического исполнения требований исполнительных документов неимущественного характера.

Согласно сведениям, представленным территориальными органами ФССП России, ориентировочный объем финансирования, необходимого для исполнения 18742 исполнительных производств, составляет более 20 млрд. руб. Указанная сумма является приблизительной, в том числе и в связи с отсутствием единой методики расчета размера денежных средств, необходимых для обеспечения исполнения судебных решений неимущественного характера.

В то же время по ряду исполнительных производств об исполнении требований неимущественного характера финансирование не требуется (об обязанности бюджетных учреждений прекратить какой-либо вид деятельности (как правило, медицинской) либо эксплуатацию оборудования и др.).

В рамках исполнения отдельных судебных решений объем финансирования, необходимый для их исполнения, в настоящее время не установлен (об оборудовании отдельной спортивной площадки, об оборудовании противопожарной сигнализации, о ликвидации несакционированных свалок, о восстановлении уличного освещения и т.д.), в том числе в связи с тем, что для производства указанных в исполнительном документе работ необходима смета расходов, составление которой также требует определенных затрат. По нашему мнению, в таких случаях судебным приставам-исполнителям необходимо понуждать должников к действиям по составлению сметы расходов в целях установления объемов финансирования, необходимого для исполнения судебных решений.

Проведенный анализ показал, что в ряде регионов объем финансирования по исполнительным производствам об исполнении требований неимущественного характера не установлен ни по одному исполнительному производству (управления ФССП России по Кировской, Самарской, Саратовской, Ульяновской областям, по Еврейской автономной области).

Самый крупный размер требований исполнительного документа неимущественного характера в рамках исполнительного производства находился на исполнении в Дорогомиловском отделе судебных приставов Управления ФССП России по Москве, - об обязанности Федеральной таможенной службы Российской Федерации (ФТС России) вернуть "ТНК-ВР" денежные средства в размере 6165852 тыс.руб.

Значительный объем финансирования, необходимый для исполнения судебных решений, содержащих требования неимущественного характера, в том числе на исполнение 347 исполнительных производств о предоставлении жилья различным категориям граждан, отмечен в Управлении Федеральной

службы судебных приставов по Сахалинской области и составляет около 2758859 тыс.руб.

Во исполнение [приказа ФССП России от 26 марта 2010 года N 167](#), а также во исполнение пунктов 4.3, 4.5 и 4.6 приказа ФССП России от 1 июля 2010 года N 294 всеми территориальными органами ФССП России по итогам I и II кварталов 2010 года главам администраций субъектов Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований, а также прокурорам субъектов Российской Федерации направлены перечни исполнительных производств рассматриваемой категории, с информацией о необходимости включения соответствующего объема финансирования в расходную часть бюджета на текущий год, сводную бюджетную роспись субъекта Российской Федерации, а при необходимости в проект бюджета на следующий год.

По итогам проведенной работы уровень взаимодействия, достигнутого с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в регионах различен.

Так, Министерством финансов Ульяновской области Управлению ФССП России по Ульяновской области для составления точного перечня исполнительных производств указанной категории был представлен исчерпывающий реестр главных распорядителей и получателей бюджетных средств, которым открыты лицевые счета в Министерстве финансов Ульяновской области (письмо от 1 июня 2010 года N 05-09/2153).

В то же время на обращение Управления мэрия г.Ульяновска сообщила (письмо от 9 июня 2010 года N 3322-01), что бюджетные средства муниципальных образований расходуются на решение вопросов местного значения, предусмотренных [Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"](#). Соответственно, в расходную часть бюджета муниципального образования не могут быть включены средства на исполнение решений судов.

Однако указанная позиция мэрии г.Ульяновска не соответствует действующему бюджетному законодательству, поскольку положения [ст.242_2 Бюджетного кодекса Российской Федерации](#) во взаимосвязи с иными нормами [БК РФ](#) ориентируют органы местного самоуправления на включение в состав расходов местного бюджета на соответствующий год бюджетных ассигнований на исполнение судебных актов по искам к муниципальным образованиям (абз.9 [ст.69 БК РФ](#)). Более того, для случаев превышения сумм взыскания по судебному решению объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели решением о бюджете, они предусматривают механизм оперативной корректировки исполнения местного бюджета, который предполагает внесение изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в решение о местном бюджете в соответствии с решением руководителя финансового органа муниципального образования

(абз.5 [п.3 ст.217 БК РФ](#)).

Курганским городским отделом по взысканию с юридических лиц и исполнению исполнительных документов неимущественного характера Управления ФССП России по Курганской области 4 марта 2010 года в прокуратуру г.Кургана направлена информация об имеющихся судебных решениях в отношении администрации г.Кургана о предоставлении жилья гражданам и о проблемах, возникающих в ходе исполнения данных судебных решений. Однако со стороны прокуратуры г.Кургана необходимого содействия по изменению сложившейся ситуации в рамках исполнительных производств указанной категории не последовало. Напротив, представителем данного ведомства осуществлена проверка исполнительных производств, находящихся на исполнении, в результате которой работа судебного пристава-исполнителя, осуществляющего исполнение исполнительных производств в отношении администрации г.Кургана, признана удовлетворительной.

Необходимо учитывать, что в последние годы в ряде регионов бюджеты муниципальных образований формируются и принимаются с максимально допустимым размером дефицита. В связи с недостаточностью доходов бюджеты являются социально ориентированными, и случаи включения их в расходную часть статьи на исполнение судебных решений, в том числе по приобретению гражданам жилых помещений, единичны. В тех случаях, когда указанные денежные средства все-таки включаются в расходную часть бюджета, их количества бывает недостаточно для исполнения иногда даже одного судебного решения.

Таким образом, как показал проведенный анализ, основными проблемами при исполнении рассматриваемой категории исполнительных документов продолжают оставаться: значительные объемы финансирования, необходимого для исполнения требований исполнительных документов; невключение их в расходную часть бюджетов; дефицит бюджетов отдельных регионов; отсутствие должного взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления как на уровне аппаратов территориальных органов ФССП России, так и на уровне структурных подразделений.

Кроме того, в большинстве случаев судами отменяются постановления о наложении на должников-бюджетополучателей административных штрафов (что также делает невозможным привлечение должника к уголовной ответственности в соответствии со [ст.315 УК РФ](#)), и судебный пристав-исполнитель теряет возможность принуждения должника к исполнению судебного решения. При этом суды аргументируют свою позицию тем, что неисполнение должником требований исполнительного документа обусловлено объективными причинами - отсутствием денежных средств.

При этом в соответствии с правовой позицией Европейского Суда по правам человека орган государства-ответчика не волен ссылаться на недостаточное финансирование в оправдание неуплаты долга,

установленного решением суда. Предполагается, что та или иная задержка исполнения судебного решения при определенных обстоятельствах может быть оправдана. Однако задержка не может быть такой, что нарушала бы саму суть права, гарантируемого [п.1 ст.6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод](#).

Кроме того, причиной длительного неисполнения требований исполнительного документа может являться и наличие в субъекте Российской Федерации правового вакуума в регулировании отношений, связанных с исполнением публично-правовыми образованиями обязательств перед населением.

Так, [определением Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2009 года N 250-О-П](#) установлено, что в Забайкальском крае отсутствовал закон субъекта Российской Федерации, в соответствии с которым органы местного самоуправления наделялись бы государственно-властными полномочиями на выполнение функций по обеспечению детей-сирот жильем.

Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации указал на отсутствие вины органов местного самоуправления в неисполнении судебных решений о предоставлении жилых помещений детям-сиротам, т.е. о наличии непредотвратимых и независящих от воли органов местного самоуправления обстоятельств.

В то же время полагаем, что, поскольку установленный действующим законодательством порядок исполнения судебных актов в качестве одного из существенных условий предусматривает предельный срок удовлетворения требований взыскателя, не делая каких-либо исключений, исполнение судебного решения за пределами этого срока предполагает соблюдение правил об отсрочке и рассрочке исполнения судебного акта, закрепленных в процессуальном законодательстве ([ст.203 ГПК РФ](#), [ст.324 АПК РФ](#)). Данная позиция ФССП России также согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации ([определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 2009 года N 1312-О-О](#)).

По результатам проведенного анализа установлено, что представленная рядом территориальных органов ФССП России информация носит некачественный и неполный характер (отсутствует анализ причин и условий возникновения соответствующей динамики количества исполнительных производств в отношении должников-бюджетополучателей, а также проблем, связанных с установлением объемов необходимого финансирования и способов решения с примерами из практики, отсутствует оценка уровня взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, мер, направленных на повышение уровня такого взаимодействия, и т.д.).

На основании изложенного вам необходимо:

провести инвентаризацию исполнительных производств имущественного характера, должниками по которым являются публично-правовые образования и бюджетные учреждения всех уровней, на предмет наличия у

должников счетов в учреждениях Банка России или иных кредитных организациях;

в случае отсутствия у должников таких счетов незамедлительно принять меры к окончанию соответствующих исполнительных производств в соответствии с [п.3 ч.1 ст.47 Федерального закона от 2 октября 2007 года N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве"](#) и не допускать впредь случаев длительного нахождения на исполнении исполнительных производств в отношении должников-бюджетополучателей, у которых отсутствуют счета в учреждениях Банка России или иных кредитных организациях.

О проведенной работе и принятых мерах необходимо доложить одновременно с представлением информации в соответствии с приказом ФССП России от 1 июля 2010 года N 294.

Заместитель директора
Федеральной службы судебных приставов -
заместитель главного судебного пристава
Российской Федерации
Т.П.Игнатьева

Электронный текст документа
подготовлен ЗАО "Кодекс" и сверен по:
Бюллетень Федеральной службы
судебных приставов,

N 12, 2010 год