

Доклад Федерального казначейства о результатах мониторинга правоприменения за 2015 год

Организация исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства казенных, бюджетных и автономных учреждений (в части действия Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти)

В соответствии с пунктом 14 Плана мониторинга Федеральным казначейством проведен мониторинг правоприменительной практики по исполнению исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по денежным обязательствам казенных учреждений, на средства бюджетных (автономных) учреждений в пределах действия Бюджетного кодекса Российской Федерации (статей 242.1, 242.3-242.5), Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (часть 20 статьи 30) (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ).

В целях объективной оценки практики применения статей 242.1, 242.3 – 242.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 20 статьи 30 Федерального закона № 83-ФЗ к мониторингу правоприменения были привлечены различные институты гражданского общества, обладающие определенной правоприменительной практикой - адвокатские палаты, органы государственной власти, а также образовательные, научные учреждения, общественные организации, иные организации.

Информация, полученная Федеральным казначейством от указанных организаций в ходе взаимодействия по вопросам мониторинга правоприменения в сфере бюджетного законодательства, нашла свое отражение в докладе.

В процессе мониторинга правоприменения и формирования информации к докладу также принимали участие территориальные органы Федерального казначейства.

Федеральным казначейством был издан приказ от 30.12.2014 № 333 «Об организации мониторинга правоприменения» (далее – приказ Федерального казначейства № 333).

В соответствии с приказом Федерального казначейства № 333 территориальные органы Федерального казначейства в 2015 году ежемесячно направляли информацию:

- по судебным делам по обжалованию действий (бездействий) органа Федерального казначейства, связанных с организацией исполнения судебных актов, присуждением компенсации на нарушение права на исполнение судебных актов в разумный срок, организация исполнения которых осуществлялась органами Федерального казначейства;

- по обращениям (предложениям, заявлениям, жалобам) граждан и организаций, связанным с организацией исполнения судебных актов;

- предложения, в том числе от привлеченных организаций к мониторингу правоприменения, о необходимости изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации.

Изучение правоприменительной практики в рассматриваемой сфере осуществлялось с использованием имеющихся в Федеральном казначействе материалов о результатах деятельности территориальных органов Федерального казначейства (в том числе, вступившие в законную силу судебные акты об оспаривании действий территориальных органов, информация о выявленных уполномоченными органами нарушениях, допущенных при организации исполнения судебных актов), статистической информации о количестве обращений граждан и организаций, поступающих предложениях о необходимости изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов в исследуемой сфере правоотношений, данных, полученных по результатам анкетирования взыскателей.

Обобщенные данные о состоянии правоприменения Федеральным казначейством оценивались в соответствии с Методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 (далее – Методика), по установленным в указанной методике показателям.

В течение 2015 года Федеральным казначейством с учетом поступающих в процессе мониторинга правоприменения данных принимались меры, направленные на устранение недостатков, выявленных в законодательстве Российской Федерации и правоприменительной практике: направлялись предложения в Министерство финансов Российской Федерации к проекту нового Бюджетного кодекса Российской Федерации, системные письма в адрес территориальных органов Федерального казначейства, письма с предложениями по разрешению сложившихся ситуаций в Министерство финансов Российской Федерации.

Во всех случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом № 83-ФЗ приняты необходимые акты Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства в сфере организации исполнения исполнительных документов.

Нормативные правовые акты Российской Федерации в части организации исполнения исполнительных документов в течение 2015 года не принимались.

В ходе проводимого мониторинга правоприменения установлено следующее.

В 2015 году в органах Федерального казначейства находилось на исполнении 224 522 исполнительных документа, предусматривающих взывание денежных средств с казенных (бюджетных, автономных) учреждений, из них:

- исполнительные документы, предусматривающие единовременные выплаты: 220 940 шт. на сумму 40 720 167 тыс. рублей;

- исполнительные документы, предусматривающие периодические выплаты: 3582 шт.

Исполнено в 2015 году 198 494 исполнительных документа на сумму 28 193 100 тыс. рублей, из них:

- исполнительные документы, предусматривающие единовременные выплаты: 195 014 шт. на сумму 27 382 252 тыс. рублей;

- исполнительные документы, предусматривающие периодические выплаты: 3480 шт. на сумму 810 848 тыс. рублей.

Процент исполнения исполнительных документов составил 88,4 %, что свидетельствует об эффективности порядков, установленных статьями 242.3 – 242.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации, частью 20 статьи 30 Федерального закона № 83-ФЗ.

Наибольшее количество исполнительных документов по единовременным выплатам применительно к федеральным казенным

учреждениям в 2015 году предъявлено к Федеральной таможенной службе (подведомственным учреждениям) 17 651 шт., к Министерству обороны Российской Федерации (подведомственным учреждениям) 12 098 шт., к Федеральной налоговой службе (подведомственным учреждениям) 7 668 шт.

Исполнительные документы к указанным учреждениям предъявляются по следующим категориям судебных дел:

Федеральная таможенная служба - возврат таможенных платежей из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; взыскание государственной пошлины и др.

Министерство обороны Российской Федерации – взыскание суммы основного долга по неисполненному договору (контракту) и государственной пошлины; взыскание денежных средств в рамках трудовых споров и др.

Федеральная налоговая служба – взыскание денежных средств в пользу арбитражных управляющих; возврат средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; взыскание государственной пошлины и др.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) выявлены правоотношения, требующие законодательного урегулирования.

1. В связи с переводом с 01.01.2014 на кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов органами Федерального казначейства с открытием лицевых счетов для учета операций главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов государственных внебюджетных фондов в органах Федерального казначейства, возникла необходимость законодательного урегулирования порядка исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов государственных внебюджетных фондов.

До перехода государственных внебюджетных фондов на обслуживание в органы Федерального казначейства, исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществлялось в соответствии с Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном

производстве» (далее - Федеральный закон «Об исполнительном производстве»).

В связи с открытием лицевых счетов государственным внебюджетным фондам в органах Федерального казначейства реализация положений Федерального закона «Об исполнительном производстве» при исполнении указанных судебных актов стала затруднительна, так как при отсутствии у учреждения банковских счетов в кредитных организациях и наличии лицевых счетов в органе Федерального казначейства судебный пристав-исполнитель при исполнении исполнительных документов о взыскании с государственных внебюджетных фондов не может в полном объеме применить процедуры, предусмотренные Федеральным законом «Об исполнительном производстве» (обращение взыскания на средства должника в кредитной организации и др.).

В сложившейся ситуации организация исполнения судебных актов по искам к Пенсионному фонду Российской Федерации (его территориальным органам), Фонду социального страхования Российской Федерации (его территориальным и центральным отраслевым отделениям), Федеральному фонду обязательного медицинского страхования, территориальным государственным внебюджетным фондам осуществляется непосредственно указанными фондами, так как отсутствует в Бюджетном кодексе Российской Федерации порядок, регламентирующий исполнение указанных судебных актов.

В проекте нового Бюджетного кодекса Российской Федерации учтены предложения Федерального казначейства – предусмотрены положения по организации исполнения органами Федерального казначейства судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов государственных внебюджетных фондов.

2. Исполнение исполнительных документов казенным учреждением осуществляется путем расходования средств на открытом ему в органе Федерального казначейства лицевом счете получателя бюджетных средств для учета операций по исполнению расходов соответствующего бюджета.

При этом на указанном лицевом счете, в том числе, учитываются средства по целевым межбюджетным трансфертам.

Межбюджетные трансферты призваны обеспечить своевременное и адресное исполнение публичных обязательств (к примеру, субвенции на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации; трансферты на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения и др.).

Распространение положений статей 242.4 и 242.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации на лицевой счет получателя бюджетных средств, открываемого исключительно для учета операций с целевыми межбюджетными трансфертами, а также приостановление операций на лицевом счете по расходованию межбюджетных трансфертов в соответствии с пунктами 3, 7 статей 242.4 и 242.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации (не исполнение в установленные сроки исполнительного документа и др.), не позволит исполнить публичные обязательства.

Соответственно, по мнению Министерства финансов Российской Федерации исполнение публичных обязательств, для реализации которых учтены межбюджетные трансферты на лицевом счете получателя бюджетных средств, не должно ставиться в зависимость от исполнения казенным учреждением исполнительного документа.

Между тем, Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит положений, позволяющих не приостанавливать операции на лицевом счете получателя бюджетных средств в части межбюджетных трансфертов.

В проекте нового Бюджетного кодекса Российской Федерации учтены предложения Федерального казначейства, согласно которым исполнительный документ не подлежит принятию к лицевому счету, предназначенному исключительно для учета межбюджетных трансфертов, а также операции по расходованию межбюджетных трансфертов на лицевом счете получателя бюджетных средств не приостанавливаются.

В целях урегулирования ситуации до принятия нового Бюджетного кодекса Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации и Федеральным казначейством было подготовлено и направлено в адрес территориальных органов Федерального казначейства письмо от 23.10.2015 № 02-01-07/60975/№ 07-04-05/09-715.

3. Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом № 83-ФЗ на органы Федерального казначейства возложены функции по организации исполнения исключительно исполнительных листов, судебных приказов, решений налоговых органов.

Между тем судами в соответствии с положениями статей 206, 211 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статей 23.1, 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях выносятся по делам об административных правонарушениях судебные акты, предусматривающие обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, на основании которых исполнительные листы не выдаются, но

которые в силу статьи 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве», также являются исполнительными документами.

В связи с изложенным в проекте нового Бюджетного кодекса Российской Федерации учтены предложения Федерального казначейства – предусмотрены положения по организации исполнения органами Федерального казначейства, финансовыми органами субъекта Российской Федерации (муниципального образования) судебных актов по делам об административных правонарушениях.

4. В органы Федерального казначейства поступают исполнительные документы, обязывающие казенное учреждение как администратора доходов соответствующего бюджета возвратить ранее уплаченные, излишне взысканные денежные средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Судебный акт, предполагающий возврат денежных средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, может быть исполнен путем представления должником в орган Федерального казначейства к лицевому счету администратора доходов заявки на возврат в соответствии с Порядком учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 18.12.2013 № 125н.

При этом Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит положений, регламентирующих процедуру исполнения указанных судебных актов путем списания средств с лицевого счета администратора доходов бюджета: согласно статьям 242.3-242.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнение должником исполнительного документа осуществляется путем представления платежного документа на перечисление средств с его лицевого счета получателя средств соответствующего бюджета.

В проекте нового Бюджетного кодекса Российской Федерации учтены предложения Федерального казначейства: предусмотрен порядок исполнения судебных актов, предусматривающих возврат денежных средств из бюджетов.

На сегодняшний день ситуация по организации исполнения указанных исполнительных документов урегулирована письмами Министерства финансов Российской Федерации от 10.03.2010 № 02-03-07/801 и Федерального казначейства от 01.06.2010 № 42-7.4-05/9.3-339.

4. В целях совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации по исполнению исполнительных документов в проекте нового Бюджетного кодекса Российской Федерации учтены и иные предложения Федерального казначейства.

По показателю наличия ошибок юридико-технического характера (подпункт «и» пункта 8 Методики) установлена необходимость корректировки пункта 3.2 статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, первого абзаца пункта 11 части 20 статьи 30 Федерального закона № 83-ФЗ.

1. В соответствии с пунктом 3.2 статьи 242.1. Бюджетного кодекса Российской Федерации основаниями для возврата взыскателю или в суд документов, поступивших на исполнение, являются невозможность перечисления денежных средств по реквизитам банковского счета, указанного взыскателем и (или) судом в исполнительном документе, и отсутствие в течение 30 дней со дня направления взыскателю или в суд уведомления об уточнении реквизитов банковского счета взыскателя.

В данном пункте отсутствует ссылка на документ, отсутствие которого в течение 30 должно послужить основанием для возврата исполнительного документа в суд или взыскателю: пропущены слова «уточненных реквизитов банковского счета взыскателя».

2. В соответствии с абзацем 1 пункта 11 части 20 статьи 30 Федерального закона № 83-ФЗ в случае невозможности осуществления взыскания денежных средств с бюджетного учреждения – должника в связи с отсутствием на лицевых счетах должника денежных средств в течение трех месяцев орган, осуществляющий открытие и ведение счетов должника, информирует об этом взыскателя в течение десяти дней со дня истечения трехмесячного срока.

Указанной нормой не установлено, с момента наступления какого события считать исчисление трехмесячного срока: пропущены слова «со дня поступления исполнительного документа».

Указанные ошибки юридико-технического характера не вызывают на практике затруднения, но при этом в проекте нового Бюджетного кодекса Российской Федерации устранены.

При анализе правоприменительной практики по показателю наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 Методики) в связи с поступившими предложениями от институтов гражданского общества, в целях единообразного урегулирования однородных по своей юридической природе отношений при подготовки редакций статей проекта

нового Бюджетного кодекса Российской Федерации максимально приведены к единообразию порядки исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по денежным обязательствам казенных учреждений, и исполнения исполнительных документов об обращении взыскания на средства бюджетных (автономных) учреждений.

Так, установлены единые основания возврата исполнительного документа, приведены к единообразию комплектность предоставляемых документов, действия органа Федерального казначейства в случае реорганизации должника в период нахождения исполнительного документа на исполнении, при поступлении исполнительного документа, предусматривающего индексацию (иные виды расчетов) и др.

В ходе проведения анализа практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов по показателю количество вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными нормативным правовым актом, и основания их принятия (подпункт «р» пункта 8 Методики) установлено следующее.

В производстве судов в 2015 году находилось 289 судебных дел по заявлениям физических и юридических лиц об обжаловании действий органов Федерального казначейства.

При этом анализ вступивших в законную силу вынесенных судом судебных актов показал, что большая часть судебных актов, признающих действия органов Федерального казначейства законными – 126, против 57 судебных актов, признавших действия органов Федерального казначейства незаконными.

Отдельно следует отметить категорию судебных дел - рассмотрение заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебных актов в разумный срок, организация исполнения которых осуществлялась (осуществляется) органами Федерального казначейства.

Проведенный анализ показал, что по всем рассмотренным судебным делам вина органов Федерального казначейства в длительном исполнении судебных актов не установлена.

Единственная категория судебных дел, по которой преобладает вынесение судебных решений, признающих действия органов Федерального казначейства незаконными, является возврат без исполнения постановлений государственных органов по делам об административных правонарушениях.

В производстве судов общей юрисдикции и арбитражных судов в 2015 году по искам (заявлениям) юридических (физических) лиц по обжалованию действий органов Федерального казначейства по возврату без исполнения постановлений государственных органов по делам об административных правонарушениях (постановлений судебного пристава - исполнителя) находилось 53 судебных дела:

- 34 судебными актами, вступившими в законную силу, действия органов Федерального казначейства признаны незаконными;

- 7 судебными актами, вступившими в законную силу, действия органов Федерального казначейства признаны законными.

Судебная практика по данной категории судебных дел сложилась в связи со следующим.

Как уже было указано, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом № 83-ФЗ на органы Федерального казначейства возложены функции по организации исполнения исключительно исполнительных листов, судебных приказов, решений налоговых органов.

В отношении учреждений, лицевые счета которым открыты в органе Федерального казначейства, выносятся во внесудебном порядке постановления государственных органов по делам об административных правонарушениях, постановления судебного пристава - исполнителя, а также иные исполнительные документы, определенные в статье 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве», предусматривающие наложение штрафов (далее – постановления государственных органов).

При отсутствии у учреждения банковских счетов в кредитных организациях и наличии лицевых счетов в органе Федерального казначейства судебный пристав-исполнитель при исполнении постановлений государственных органов затруднительно применить процедуры, предусмотренные Федеральным законом «Об исполнительном производстве» (обращение взыскания на средства должника в кредитной организации и др.).

В рассматриваемой ситуации судебный пристав-исполнитель выносит требование об обязанности руководителя учреждения представить в органы Федерального казначейства постановление государственного органа, подтверждающее возникновение денежного обязательства, вместе с заявкой на кассовый расход. В случае невыполнения учреждением законных требований судебного пристава-исполнителя без уважительных причин в установленный срок, судебный пристав-исполнитель применяет к

руководителю учреждения меру наказания в виде штрафа, предусмотренного статьей 17.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и устанавливает новый срок для исполнения (письмо ФССП от 01.07.2011 № 12/01-15834-ТИ; письмо Министерства финансов Российской Федерации от 23.04.2009 № 08-04-05/654).

Суды, принимая решения о признании действий органа Федерального казначейства незаконными, в том числе по заявлениям судебных приставов исполнителей, указывают, что при неисполнении учреждением в добровольном порядке постановления государственного органа и в случае отсутствия у учреждения счетов в кредитных организациях указанное постановление подлежит исполнению органом Федерального казначейства в порядке, предусмотренном статьями 242.3 - 242.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которыми в свою очередь не предусмотрен порядок по организации исполнения органами Федерального казначейства постановлений государственного органа.

В связи со сложившейся судебной практикой и отсутствием законодательного порядка исполнения постановлений государственных органов Федеральным казначейством в адрес территориальных органов Федерального казначейства было направлено письмо от 04.12.2015 № 07-04-05/09-826, которым разъяснено, что постановления государственных органов подлежат исполнению должником путем представления заявки на кассовый расход.

При осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным пунктом 9, 10 Методики, не выявлены коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, а также противоречия между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

С целью изучения независимого общественного мнения о качестве исполнения органами Федерального казначейства функции по организации исполнения исполнительных документов Федеральным казначейством проведено анкетирование взыскателей.

В анкетировании приняли участие 5791 внешний респондент, являющихся взыскателями по исполнительным документам, которым было предложено ответить на 6 вопросов.

Проведённое анкетирование показало, что от общего числа опрошенных респондентов: 58,3 % обладают достаточной информацией о

порядке исполнения исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; 66,1 % удовлетворены доступностью, полнотой и открытостью информации, необходимой для предъявления исполнительного документа; 61,5 % удовлетворены удобством поиска информации о ходе исполнения предъявленного исполнительного документа; 87,6% не сталкивались с трудностями при предъявлении исполнительного документа в орган Федерального казначейства; 40,7 % удовлетворены доступностью текста главы 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации для понимания и использования широкими слоями населения; 43,9 % удовлетворены сроком исполнения исполнительного документа, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 83-ФЗ.

Приведенные показатели отражают ситуацию в целом по всем органам Федерального казначейства. При этом показатели в разрезе конкретного органа Федерального казначейства могут отличаться в большую или меньшую сторону.

Можно отметить, что полученные в ходе анкетирования данные свидетельствуют о налаженном взаимодействии между органами Федерального казначейства и взыскателями, которые обращаются с целью предъявления исполнительного документа, а также о положительной оценке качества исполнения функции по организации исполнения исполнительных документов.