



КОНТРОЛЬНО - СЧЕТНЫЙ ОРГАН СУХОБУЗИМСКОГО РАЙОНА

663040, с. Сухобузимское, ул. Комсомольская, 44, т.8(39199)2-11-39

E-mail: rsvt.suhobuzimo@yandex.ru

Заключение по результатам экспертно-аналитического мероприятия

«Анализ судебных актов, вынесенных в отношении органов местного самоуправления (администрации) Сухобузимского района, предполагающих их исполнение за счет средств бюджета Сухобузимского района (вступивших в силу по состоянию на 01.01.2023). А также анализ средств бюджета муниципального образования планируемых (направленных) на их исполнение в 2022-2023 годах».

Основание проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 1.7 плана работы контрольно-счетного органа Сухобузимского района на 2023 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия: деятельность органов местного самоуправления (администрации) Сухобузимского района, по исполнению судебных актов предполагающих их исполнение за счет средств бюджета Сухобузимского района.

Цели экспертно-аналитического мероприятия: проанализировать объем средств бюджета Сухобузимского района, необходимых для исполнения судебных актов, вступивших в законную силу, вынесенных в отношении муниципального образования Сухобузимский район;

оценить механизм реализации исполнения судебных решений по требованиям имущественного и неимущественного характера к органам местного самоуправления, предполагающих их исполнение за счет средств бюджета Сухобузимского района.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: органы местного самоуправления (администрация) Сухобузимского района.

Анализируемый период: 2021 - 2022 годы.

Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия: февраль-март 2023 года.

Общие сведения

Одной из основ конституционного строя Российской Федерации (далее также – РФ) является местное самоуправление, которое, в соответствии со ст.12 Конституции РФ, признается и гарантируется на всей территории России. Закрепленные в законодательстве предметы ведения и полномочия местного самоуправления определяют суть прав

и обязанностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Органам местного самоуправления надлежит исполнять отраслевые федеральные законы, содержащие положения, которые определяют полномочия и права. Из них отраслевые федеральные законы содержат как полномочия по решению вопросов местного значения, так и полномочия и права за их пределами, отраслевые федеральные законы содержат только полномочия и права за пределами вопросов местного значения.

Ответственный подход к полноте долгосрочного (стратегического) и краткосрочного планирования исполнения муниципалитетами обязательств, возникших из нормативно-правовых актов (далее – НПА), является основой реализации целей и задач местного самоуправления. Одной из задач и одновременно обязанностей муниципальных образований является формирование актуального, исчерпывающего и сбалансированного перечня расходных обязательств, в числе которых публичные расходные обязательства. Практика показывает, что публичные обязательства, возложенные на муниципалитеты федеральным и региональным законодательством (в том числе переданные полномочия – «мандаты»), в полной мере не обеспечены необходимыми для их исполнения финансовыми ресурсами. Недофинансированные прямые полномочия и «мандаты», в том числе затрагивающие права граждан, создают предпосылки для судебного понуждения органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) к восстановлению нарушенных прав. Постановлением Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П 2 закреплено, что «конституционный принцип правового государства возлагает на РФ обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, что предполагает установление такого правопорядка, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод» (Согласно ст.1 ч.1; ст.2, ст.ст.17 и 18; ст. 45 ч. 1 Конституции РФ).

Наряду с физическими и юридическими лицами, чьи права нарушены, истцами выступают надзорные и контролирующие органы. Их требования направлены на защиту общественных интересов, обеспечение безопасности, соблюдения прав и свобод конкретного гражданина, а также интересов неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципального образования.

Таким образом, лицо, чьи права нарушены вправе в судебном порядке, понудить (потребовать) публично-правовое образование в лице органа местного самоуправления к их надлежащему исполнению в порядке административного, гражданского, арбитражного судопроизводства. По истечению срока добровольного исполнения наступает принудительная стадия понуждения должника (в том числе муниципального образования) к исполнению обязательств.

Анализ нормативно правового регулирования

Превентивной мерой в целях исключения фактов возникновения оснований для обращения граждан, организаций и контролирующих (надзорных) органов в суд является своевременное и надлежащее соблюдение прав и свобод, гарантированных Конституцией РФ и требованиями нормативно-правовых актов. Публичные расходные обязательства муниципального образования при добросовестном и своевременном исполнении носят длящийся (постоянный) характер без ограничения времени их действия, либо имеют конкретные сроки их исполнения (ст.6 БК РФ). Порядок реализации публичных, в том числе публичных нормативных, гражданско-правовых обязательств установлен статьями 84, 85, 86, 87 БК РФ. Надлежащее планирование бюджетных ассигнований осуществляется в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой финансовым органом ст. 174.2 БК РФ. В Сухобузимском районе в проекте (решения) о бюджете предполагает создание надлежащих финансовых условий для реализации норм, закрепленных в иных законах и нормативных правовых актах, изданных до принятия решения о бюджете и предусматривающих финансовые обязательства государства (муниципального образования). Для возникновения у взыскателя права требования не имеет значения факт невключения в бюджет установленных законом (правовым актом) выплат, совершения соответствующих действий или предоставления имущества по тому или иному расходному обязательству. Поэтому причиной обращения взыскателя в суд и, предъявления исполнительных документов является отказ от исполнения (бездействие) либо ненадлежащее исполнение публичных обязательств, в том числе ввиду отсутствия финансирования. Постановление Пленума ВС РФ от 28.05.2019 № 13. Исходя из оснований возникновения обязательств, неисполнение которых допущено должником, в том числе муниципальным образованием, судебные акты и, соответственно, выданные исполнительные документы подразделяются на имущественные и неимущественные, которые имеют различную правовую регламентацию порядка исполнения. Отдельного правового акта, устанавливающего порядок исполнения судебных требований как имущественного, так и неимущественного характера, не принято. В то же время, Постановлением Пленума ВС РФ от 28.05.2019 № 13 разъяснены отдельные вопросы применения судами норм БК РФ, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов, в котором отражена недопустимость бесконтрольного обращения взыскания на средства бюджета.

1. Имущественные требования по исполнительным документам о передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ, а также средств, подлежащих в соответствии с бюджетным законодательством РФ казначейскому сопровождению, устанавливаются главой 24.1 БК РФ. Положения Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

(далее – Федеральный закон № 229-ФЗ), в части принудительного взыскания, на указанные правоотношения не распространяются.

2. Судебные решения по неимущественным требованиям, (как правило, вытекающие из своевременно неисполненных обязательств из нормативно правовых актов), исполняются путем восстановления нарушенного права и исполнения обязанности, которые ранее не были выполнены добросовестными образом (ст.11 ГК РФ). Исполнение судебных актов, не предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, (по неимущественным (не денежным) требованиям) осуществляется в соответствии с законодательством РФ об исполнительном производстве. Федеральный закон № 229-ФЗ определяет условия и порядок принудительного исполнения судебных актов ФССП и ее территориальными органами. Статьей 21 названного Федерального закона определены сроки предъявления исполнительных документов к реализации и порядок решения вопроса о возбуждении исполнительного производства. Вне зависимости от категории требований исполнительного документа (имущественные либо не имущественные), неисполнение судебных решений влечет возникновение у взыскателя права на обжалование бездействия УФК либо ФССП в судебном порядке.

Установлено следующее:

1) Упреждением (превентивными мерами) к наступлению оснований к судебному понуждению исполнения публичных обязательств является тщательное рассмотрение муниципалитетом претензий, обращений, жалоб, в том числе представлений, предписаний уполномоченных контрольных (надзорных) органов. Однако соблюдение досудебного порядка с целью восстановления нарушенного муниципалитетом права реализуется не в полной мере, в связи с чем превентивные меры, принимаемые физическими лицами, организациями, контролерами не всегда достигают своей цели, что создает риски инициирования ими судебных разбирательств и предъявлению судебных требований.

2) Положения статей 242.5 БК РФ, регламентирующие сроки финансирования обязательств за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ, не распространяются на случаи, когда обязательство получателя перед кредитором имеет неденежную форму (судебные требования неимущественного характера), поскольку судебные акты об удовлетворении требований неденежного характера в соответствии с бюджетным законодательством не считаются бюджетной задолженностью. Проведенный анализ показал, что причиной отсутствия в бюджетном законодательстве четкого правового регулирования этой категории исполнительных документов является то, что эти требования входят в состав публичных обязательств, которые должны были быть надлежащим и добросовестным образом исполнены органами МСУ в установленные законом сроки и могли быть своевременно отражены в расходах бюджета. В результате применения законодательства об исполнительном производстве без установленных бюджетным законодательством правил исполнения судебных решений

неимущественного характера к ОМСУ, ГРБС и казенным учреждениям длится годами. Окончание исполнительного производства по таким судебным решениям может быть только по результатам совершения действий, направленных на устранение (исполнение) требования: предоставление жилья, строительство дороги, устранение чрезвычайной ситуации и т.д.

3) БК РФ установлен иммунитет - специальный правовой режим, в силу которого обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется только на основании судебного акта, за исключением случаев, прямо указанных в п.1 ст.239 БК РФ. Применительно к очередности и объему исполнения судебных актов такого иммунитета фактически не предусмотрено, так как доля бюджетных средств, на которые может быть обращено взыскание на основании судебных актов, не ограничена.

Выводы: судебные акты по требованиям к муниципальному образованию обязаны быть исполнены за счет средств местного бюджета.

Анализ предъявленных к муниципальному образованию Сухобузимский район (администрация) исполнительных документов

По состоянию на 01.01.2023 в отношении администрации Сухобузимского района вступили в силу, но не исполнены, 4 судебных решения неимущественного характера (не содержащих в резолютивной части решения денежного выражения удовлетворенных требований).

1. Решение Сухобузимского районного суда Красноярского края от 17.05.2022 по гражданскому делу № 2-259/2022 по иску прокурора Сухобузимского района об обязанности администрации Сухобузимского района, управления образования администрации Сухобузимского района выделить финансирование Муниципальному казенному учреждению «Сухобузимская средняя школа» на обеспечение охраны объекта (территории) сотрудниками частных охранных организаций, подразделениями вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации, военизированными и сторожевыми подразделениями организации, подведомственной Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, или подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны, в срок до 09.05.2023.

2. Решение Сухобузимского районного суда Красноярского края от 30.05.2022 по административному делу № 2а-250/2022 по иску прокурора Сухобузимского района об обязанности муниципального образования в лице администрации Сухобузимского района принять меры к устранению нарушений по организации надлежащего водоснабжения в д. Шестаково Сухобузимского района Красноярского края.

3. Решение Сухобузимского районного суда Красноярского края от 01.08.2022 по гражданскому делу № 2-380/2022 по иску Министерства экологии и рационального природопользования Красноярского края

об обязанности администрации Сухобузимского района в течение девяти месяцев со дня вступления решения суда в законную силу, ликвидировать несанкционированные свалки отходов производства и потребления и захламление: - на почве неразграниченного земельного участка в границах кадастрового квартала 24:35:0520111, расположенного на территории Высотинского сельсовета Сухобузимского района, с северо-западной стороны с. Высотино, в границах координат: 1. N56,556178° E93,401620°; 2. N56,557717° E93,405100°; 3. N56,559056° E93,403544°; 4. N56,557044° E93,398488°; - на почве неразграниченного земельного участка в границах кадастрового квартала 24:35:0520405, расположенного на территории Высотинского сельсовета Сухобузимского района, с юго-восточной стороны с. Абакшино, вдоль проселочной дороги, в границах координат: 1. N56,566312° E93,699167°; 2. N56,566133° E93,699764°; 3. N56,565873° E93,700918°; 4. N56,565756° E93,701320°; 5. N56,565168° E93,701317°; 6. N56,565154° E93,701559°; 7. N56,565572° E93,701864°; 8. N56,565865° E93,701408°; 9. N56,566152° E93,700507°; 10. N56,566451° E93,699182°; - на почве неразграниченного земельного участка в границах кадастрового квартала 24:35:0050210, расположенного на территории Высотинского сельсовета Сухобузимского района, с западной стороны с. Абакшино, вдоль проселочной дороги, в границах координат: 1. N56,570378° E93,686814°; 2. N56,570116° E93,686215°; 3. N56,569835° E93,685191°; 4. N56,569718° E93,684679°; 5. N56,569124° E93,682167°; 6. N56,569002° E93,682247°; 7. N56,569583° E93,684789°; 8. N56,569991° E93,686367°; 9. N56,570347° E93,687042°; - на почве неразграниченного земельного участка в границах кадастрового квартала 24:35:0520402, расположенного на территории Высотинского сельсовета Сухобузимского района, с восточной стороны с. Абакшино, в границах координат: 1. N56,575583° E93,690316°; 2. N56,576142° E93,690421°; 3. N56,575482° E93,690958°; - на почве неразграниченного земельного участка в границах кадастрового квартала 24:35:0520204, расположенного на территории Высотинского сельсовета Сухобузимского района, с южной стороны с. Седельниково, в границах координат: 1. N56,522863° E93,402164°; 2. N56,522892° E93,401846°; 3. N56,522275° E93,400300°; 4. N56,521886° E93,400061°; 5. N56,521696° E93,400610°; 6. N56,521247° E93,402338°; 7. N56,521158° E93,403102°; 8. N56,521411° E93,404026°; 9. N56,522010° E93,404863°; 10. N56,522425° E93,404102°; - на почве неразграниченного земельного участка в границах кадастрового квартала 24:35:0490501, расположенного на территории Шилинского сельсовета Сухобузимского района Красноярского края, с северной стороны д. Шестаково, в границах координат: 1. N56,643889° E93,074421°; 2. N56,644007° E93,074657°; 3. N56,643324° E93,075429°; 4. N56,643236° E93,075188°; - на почве неразграниченного земельного участка в границах кадастрового квартала 24:35:0490601, расположенного на территории Шилинского сельсовета Сухобузимского района Красноярского края, с северо-восточной стороны д. Ковригино, в границах координат:

1. N56,628026° E93,220682°; 2. N56,627705° E93,219907°; 3. N56,626928° E93,220427°; 4. N56,627309° E93,221757°.

4. Решение Сухобузимского районного суда Красноярского края от 01.11.2022 по административному делу № 2а-509/2022 по иску прокурора Сухобузимского района об обязанности муниципального образования в лице администрации Сухобузимского района принять меры к устранению нарушений по организации надлежащего водоснабжения в виде централизованных или нецентрализованных систем холодного водоснабжения в д. Ковригино Сухобузимского района Красноярского края – в течение 6 месяцев со дня вступления решения суда в законную силу.

Следует учитывать, что судебные решения (акты) не могут отменить существующих бюджетных правил и изменить источник финансирования расходных обязательств. Все судебные требования неимущественного характера, не являясь бюджетной задолженностью, не подлежат исполнению в соответствии с требованиями главы 24.1 БК РФ.

Соответственно сроки их исполнения бюджетным законодательством не установлены, очередность восстановления прав граждан, не прозрачна, что может содержать признаки коррупционных рисков при принятии решений о бюджетном финансировании исполнительных документов по неимущественным требованиям.

Выводы: Администрацией Сухобузимского района совместно с главами сельских советов (Шилинский, Высотинский) проводится работа с населением по выявлению возможности исполнения решений суда по организации надлежащего водоснабжения в д. Шестаково и д. Ковригино Шилинского сельского совета, а также по ликвидации несанкционированных свалок в весенний период 2023 года выше названных сельских советов.

Для исполнения решения Сухобузимского районного суда Красноярского края от 17.05.2022 по гражданскому делу № 2-259/2022 по иску прокурора Сухобузимского района об обязанности администрации Сухобузимского района, управления образования администрации Сухобузимского района выделить финансирование Муниципальному казенному учреждению «Сухобузимская средняя школа» на обеспечение охраны объекта (территории) сотрудниками частных охранных организаций, подразделениями вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации, военизированными и сторожевыми подразделениями организации, подведомственной Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, или подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны, согласно расчету, необходимо не менее 3,5 млн. руб., а именно: на обеспечение двух постов охраны в МКОУ «Сухобузимская СШ». Однако, ввиду глубокой дотационности бюджета Сухобузимского района, указанные необходимые средства для исполнения решения суда отсутствуют, иные источники финансирования исполнения решения суда также в настоящее время прорабатываются.

Объем бюджетных средств, предусмотренных в бюджете Сухобузимского района для исполнения судебных актов

Ввиду бессрочного режима исполнения требований неимущественного характера (при условии соблюдения сроков предъявления исполнительных документов), то есть до момента принятия выполнения работ (оказанных услуг), и исполнения имущественных требований, вопросы планирования бюджетных ассигнований на цели исполнения судебных актов являются значимыми.

В ходе мероприятия были проанализированы расходы бюджета Сухобузимского района в 2022 году по коду вида расхода – 830 «Исполнение судебных актов». Проведенный анализ показал, что средств на исполнение судебных актов в бюджете Сухобузимского района в 2022 и 2023 годах не предусмотрено.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия установлено:

В рамках исполнения решения Сухобузимского районного суда Красноярского края от 30.05.2022 по административному делу № 2а-250/2022 по иску прокурора Сухобузимского района об обязанности муниципального образования в лице администрации Сухобузимского района принять меры к устранению нарушений по организации надлежащего водоснабжения в д. Шестаково Сухобузимского района Красноярского края, а также в рамках исполнения решения Сухобузимского районного суда Красноярского края от 01.11.2022 по административному делу № 2а-509/2022 по иску прокурора Сухобузимского района об обязанности муниципального образования в лице администрации Сухобузимского района принять меры к устранению нарушений по организации надлежащего водоснабжения в виде централизованных или нецентрализованных систем холодного водоснабжения в д. Ковригино Сухобузимского района Красноярского края установлено, что для строительства централизованной системы водоснабжения требуется получение лицензии на недропользование, проведение изысканий по установлению местоположения скважины, необходимо получение гидрологического заключения, проектирование скважины разведочно-эксплуатационной, ее бурение, мониторинг воды, разработка специализированной организацией проекта объекта. Только после осуществления перечисленных этапов возможно уже само строительство централизованной системы водоснабжения. И на каждый из этапов требуются бюджетные ассигнования суммарно около 80,0 млн. руб. и более 5 лет.

Ввиду глубокой дотационности бюджета Сухобузимского района, указанные средства для исполнения решения суда отсутствуют.

По поручению главы района глава Шилинского сельсовета проводит с населением д. Шестаково и д. Ковригино работу по выявлению единственной возможности исполнения решения суда иным законным

способом: путем организации надлежащего водоснабжения в виде нецентрализованных систем холодного водоснабжения, т.е. путем подвоза.

В рамках исполнения решения Сухобузимского районного суда Красноярского края от 01.08.2022 по гражданскому делу № 2-380/2022 по иску Министерства экологии и рационального природопользования Красноярского края об обязанности администрации Сухобузимского района в течение девяти месяцев со дня вступления решения суда в законную силу, ликвидировать несанкционированные свалки отходов производства и потребления и захламление.

Рекомендовать главам сельских советов Шилинского и Высотинского предусмотреть средства в местных бюджетах для исполнения решений Сухобузимского районного суда.

Во исполнение решения Сухобузимского районного суда Красноярского края от 17.05.2022 по гражданскому делу № 2-259/2022 по иску прокурора Сухобузимского района об обязанности администрации Сухобузимского района, управления образования администрации Сухобузимского района выделить финансирование Муниципальному казенному учреждению «Сухобузимская средняя школа» на обеспечение охраны объекта (территории) сотрудниками частных охранных организаций, подразделениями вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации, военизированными и сторожевыми подразделениями организации, подведомственной Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, или подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны. В рамках безопасности учащихся муниципального казенного учреждения «Сухобузимская средняя школа» необходимо изыскать средства для организации охраны муниципального казенного учреждения «Сухобузимская средняя школа».

Рекомендации по результатам экспертно-аналитического мероприятия:

1. Управлению образования администрации Сухобузимского района
Оценить необходимые финансовые затраты для организации охраны муниципального казенного учреждения «Сухобузимская средняя школа» (рассмотреть актуальные коммерческие предложения, представить расчеты и пояснения).
2. Администрации Сухобузимского района рассмотреть возможность при корректировке бюджета на 2023 год поэтапно заложить необходимые средства для организации охраны муниципального казенного учреждения «Сухобузимская средняя школа».
3. Главам Шилинского и Высотинского сельских советов рекомендовать предусмотреть при корректировке средства в местных бюджетах

для ликвидации несанкционированных свалок отходов производства и потребления и захламления.

4. Главе Шилинского сельского совета обеспечить население питьевой водой д. Шестаково и д. Ковригино, путем организации надлежащего водоснабжения в виде децентрализованных систем холодного водоснабжения, т.е. путем подвоза.

Председатель Контрольно-счетного органа

А.О. Андреева

В тексте используются следующие сокращения:

Российская Федерация – РФ;

Министерство финансов Российской Федерации – Минфин РФ;

Министерство финансов Красноярского края – Минфин края;

Красноярский край – край;

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации – АПК РФ;

Бюджетный кодекс Российской Федерации – БК РФ;

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации – ГПК РФ;

Жилищный кодекс Российской Федерации – ЖК РФ;

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – КАС РФ;

Решение Сухобузимского районного Совета депутатов «О районном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023-2024 годов»; – решение о бюджете на 2022 год.

Решение Сухобузимского районного Совета депутатов «О районном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024-2025 годов»; – решение о бюджете на 2023 год.

Федеральной службой судебных приставов по Красноярскому краю – ФССП по краю;

Управление федерального казначейства по Красноярскому краю – УФК по краю;

Главный распорядитель бюджетных средств – ГРБС;

Органы местного самоуправления – Органы МСУ.

Использованные правовые акты - Приложение № 1