

МАЙ 2007

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

ЗАКОН

ЖУРНАЛ ДЛЯ ДЕЛОВЫХ ЛЮДЕЙ

ВЫХОДИТ С 1992 ГОДА

15-летие образования
арбитражных
судов РФ.

Д.А. Медведев:
«Бесценный потенциал,
который накоплен
судебной практикой
и судебским опытом,
пока используется
не в такой большой
степени,
как хотелось бы»

Исполнительный кодекс
как форма кодификации
исполнительного
законодательства

Актуальные проблемы применения
статьи 169 ГК РФ в судебной практике

Н.А. Винниченко

Служба встает на ноги

и пользуется таким же авторитетом,
как прокуратура, как милиция, -
приставы выглядят не хуже

ISSN 0869-4400
980221
77086

ТЕМА НОМЕРА: ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРОИЗВОДСТВА

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВА

Концепция исполнительного производства, сформулированная авторами реформы 1997 г., в настоящее время вряд ли сохранилась в неизменном виде. За десятилетний период законодательство об исполнительном производстве было изменено.

Одним из актов, внесших значительные преобразования в правовое регулирование исполнительного производства, стал Бюджетный кодекс РФ (далее — БК). Федеральным законом от 27.12.2005 № 197-ФЗ введена глава 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». Данный нормативный акт по-новому урегулировал порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Д.Я. МАЛЕШИН

доцент кафедры
гражданского
процесса

заместитель декана
юридического
факультета
МГУ им. М.В. Ломоносова

кандидат
юридических наук

Концептуальные аспекты

В результате внесения изменений в БК была установлена, по сути, специальная процедура для исполнения решений в отношении государства. Правовая позиция Конституционного Суда РФ о том, что государство является «особым субъектом, в отношении которого может осуществляться исполнительное производство»,¹ стала значительным аргументом в пользу принятия этой правовой конструкции. Однако такое исключение из общих правил исполнительного производства вызывает, по крайней мере, сомнения. Сторонники данного подхода признают, что данные меры являются вынужденными ввиду необходимости своевременной выплаты заработной платы и т.д.² В качестве аргумента приводится положение о том, что «нельзя во имя отдельных интересов нарушать социальные права иных лиц».³

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (без-

действием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуковичского, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго».

² Конюхова Т.В. К вопросу об исполнении судебных решений по искам к Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 34.

³ Крохина Ю. В поисках механизма взыскания с казны // ЭЖ-Юрист. 2005. № 31. С. 5.

Подобный тезис, как известно, является одной из аксиом советского государства и права.⁴ В современных условиях данная аргументация, по крайней мере, имеет своеобразие.

Установленная Бюджетным кодексом специальная процедура исполнения решений в отношении государства противоречит основным принципам современного российского права и Конституции РФ.

Одним из основных «достижений» Конституции России 1993 г. принято считать провозглашение равноправия защиты всех форм собственности.⁵ В соответствии со ст. 8 Конституции в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. В соответствии с главой 24.1 Бюджетного кодекса в Российской Федерации государственная и муниципальная собственность защищаются иным образом, чем частная собственность.

Во-первых, тезис о возможности государства «возложить исполнение требований судебных актов на различные органы и организации»⁶ в зависимости от формы собственности не является однозначным. Во-вторых, противоречием Конституции является собственно процедура исполнения, установленная БК. Концепция исполнительного производства, заложенная в БК, не касается принудительного порядка. Данный нормативный акт вообще не предусматривает мер принудительного исполнения, а лишь описывает взаимоотношения должника и Минфина либо иного финансового органа. В результате подобного взаимодействия в случае неисполнения должником исполнительного документа в течение трех месяцев финансовый орган в соответствии с п. 8 ст. 242.3 БК извещает об этом взыскателя. Получается, что речь идет не просто о дифференциации органов исполнения, о которой говорится в упомянутом постановлении Конституционного Суда, а о различных процедурах исполнительного производства. Причем различие имеет концептуальный характер. Обычное исполнительное производство предусматривает меры принудительного исполнения. Исполнительное производство в отношении государства таких мер не преду-

сматривает. В данном контексте вряд ли можно утверждать о том, что порядок исполнения судебных решений в отношении государства соответствует Конституции.

Тем не менее в результате принятия комплекса нормативных актов, касающихся обращения взыскания на средства бюджетов, были существенно изменены следующие институты исполнительного производства: органы, исполняющие требования судебных актов; процедура исполнения; порядок взыскания исполнительского сбора.

Органы принудительного исполнения

Закон об исполнительном производстве различает органы принудительного исполнения (ст. 4) и органы, исполняющие требования судебных актов (ст. 5). Первую группу составляет служба судебных приставов, а вторую — налоговые органы, банки, кредитные организации и другие органы. Обоснованность подобного разграничения вызывает сомнения, поскольку достаточно сложно определить критерий деления. Однако данная норма действует. БК (п. 7 ст. 242.2) в качестве органов, исполняющих судебные акты, предусматривает Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и финансовые органы муниципальных образований. Возникает вопрос о правовом статусе этих органов. Являются ли органами принудительного исполнения или органами, исполняющими требования исполнительных документов?

При исполнении решений органами, перечисленными в ст. 5 Закона об исполнительном производстве, требуется в той или иной степени участие судебных приставов. При обращении взыскания на средства бюджетов деятельность судебных приставов вообще исключена. В этой связи полагаем, что БК изменил состав органов принудительного исполнения, указанных в ст. 4 Закона об исполнительном производстве. В качестве таких органов следует рассматривать в настоящее время также Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и финансовые органы муниципальных образований.

⁴ См., напр.: Сабо И. Социалистическое право. М., 1964. С. 61–69.

⁵ Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, П.Г. Орехова. М., 1994. С. 92;

Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: учебник. М., 2001. С. 80, Мирошникова В.А. Комментарии к Конституции Российской Федерации. М., 1998. С. 15.

⁶ Указанное Постановление Конституционного Суда РФ.

Порядок исполнения

Определенные затруднения на практике вызывает применение норм, касающихся собственно процедуры исполнения решений в отношении государства. БК, как было указано выше, не предусматривает мер принудительного исполнения. В результате не все судебные решения исполняются. По состоянию на 1 января 2006 г. в Минфине находилось более 8000 неисполненных исполнительных документов.⁷ Во многих случаях процедура заканчивается информированием взыскателя в соответствии с п. 8 ст. 242.3 БК о неисполнении должником исполнительного документа. Дальнейшая процедура исполнения в этом случае в законодательстве прямо не предусмотрена. Возникает вопрос: может ли взыскатель продолжить исполнительное производство путем подачи исполнительного листа в Службу судебных приставов?

В соответствии с методическими рекомендациями Федеральной службы судебных приставов⁸ исполнительные документы, поступившие в таких случаях в Службу судебных приставов, следует возвращать как предъявленные в неуполномоченный орган.

Высший Арбитражный Суд разъяснил данный пробел иным образом.⁹ Согласно Закону об исполнительном производстве при отсутствии денежных средств взыскание обращается на иное имущество должника. В этой связи Высший Арбитражный Суд сделал вывод о том, что исполнительный лист в этой ситуации может быть предъявлен в Службу судебных приставов.

Взыскание исполнительского сбора

Порядок взыскания исполнительского сбора также был изменен. Действующее законодательство преду-

сматривает освобождение государства либо организации, финансируемой из государственного бюджета, от уплаты исполнительского сбора.

В соответствии со ст. 143 ФЗ от 31.12.1999 № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» взыскание исполнительского сбора не производится при принудительном исполнении исполнительных документов за счет средств государственного бюджета. Так, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в постановлении от 19 февраля 2004 г. № А19-16397/03-26-Ф02-374/04-С2 признал недействительным и не подлежащим исполнению постановление судебного пристава-исполнителя Братского городского подразделения судебных приставов Службы судебных приставов Иркутской области о взыскании исполнительского сбора с администрации г. Братска. Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в постановлении от 14 июля 2004 г. № А74-1917/04-К1-Ф02-2614/04-С2 оставил без изменения решение Арбитражного суда Республики Хакасия о признании незаконным постановления судебного пристава-исполнителя межрайонного подразделения по реализации особо важных исполнительных производств Службы судебных приставов Управления Министерства юстиции РФ по Республике Хакасия о взыскании исполнительского сбора с администрации г. Абакана.

Заключительные положения

Таким образом, в настоящий момент установлена специальная процедура обращения взыскания в отношении государства. Данный порядок вызывает как замечания теоретического характера, так и недостаточную определенность на практике.

⁷ См.: Захарова Н.Н. Переломный момент по искам к казне Российской Федерации // Российское правосудие. 2006. № 2. С. 32.

⁸ Методические рекомендации «О порядке исполнения судебных актов о взыскании денежных средств с бюджетов и бюджетных учреждений всех уровней», утвержденные приказом

ФССП от 23.03.2006 № 33.

⁹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации».