

ходатайства и заявления, касающиеся существа дела, суд не принимает, так как между сторонами имеется неурегулированный спор о руководителе общества.

В заключение хотелось бы отметить, что законность и обоснованность судебных решений во многом зависит от квалификации представителей участников процесса. Именно поэтому законодательство большинства развитых стран не допускает к участию в судопроизводстве неквалифицированных и непрофессиональных защитников. Поэтому, на мой взгляд, необходимо предусмотреть обязательность наличия юридического образования для представителей в арбитражных судах.

Как отметил М. К. Юков, "допуск к участию в процессе любого лица, имеющего доверенность, рассматривался как признак доступности и дешевизны процесса, однако этот дешевый процесс, как правило, дорого обходится"⁶.

Т. ГРИНЕВА,
помощник судьи
Арбитражного суда Оренбургской области

Новое в законодательстве об исполнении судебных решений по искам к казне

С 1 января 2006 года вступил в силу Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 197-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "Об исполнительном производстве" (далее — Закон № 197-ФЗ).

Законодатель поставил точку в достаточно длительном и принципиальном споре о том, должны ли применяться в процессе принудительного исполнения судебных актов по искам к казне общие нормы, закрепленные Федеральным законом "Об исполнительном производстве", или на законодательном уровне необходимо установить особую процедуру исполнения решений по искам к публичным субъектам (государству и муниципалитетам), согласившись с возможностью введения специальных правил.

Основой для принятия закона послужили выводы Конституционного Суда РФ, содержащиеся в постановлении от 14 июля 2005 года № 8-П, которые состоят в следующем. *Федеральный законодатель вправе установить порядок исполнения судебных решений в отношении государства, предусматривающий определенные изъятия из такого общего правила исполнительного производства, как применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения имущества. Государству в процессе исполнения судебного решения, вынесенного по иску к Российской Федерации, во всяком случае должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина.*

Таким образом, как следует из постановления КС РФ, норма, согласно которой обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов-исполнителей не производится, не противоречит

⁶ Юков М. К. Современные проблемы арбитражно-процессуального законодательства // Арбитражный и гражданский процесс, 1999, № 2, с. 2.

Конституции РФ. При этом она должна содержаться не в законе о федеральном бюджете на соответствующий год, а в законодательном акте, имеющем более длительное действие (то есть в Бюджетном кодексе РФ) (далее — БК РФ).

Конституционный Суд РФ отметил также, что передача законодателем полномочий по регулированию отношений, связанных с исполнением судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, Правительству РФ является неконституционной, в связи с чем суд признал не соответствующими Конституции РФ пп. 3, 5 и 6 Правил исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, утвержденных постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2002 года № 666.

Закон № 197-ФЗ можно рассматривать как очевидную и понятную реакцию законодателя на изложенное мнение Конституционного Суда РФ.

Однако упомянутые нововведения — это вовсе не "революция" в законодательном регулировании, как может показаться на первый взгляд, хотя и содержат ряд новых правил. Суть изменений сводится к инкорпорации основных положений ранее действовавшего постановления Правительства РФ от 22 февраля 2001 года № 143 в Бюджетный кодекс РФ. Законодатель не пошел по пути принятия отдельного законодательного акта, регулирующего особенности упомянутой процедуры, а включил соответствующие нормы в текст БК РФ. Подобный подход, как представляется, правильный и позволяет обеспечить комплексность и единообразие регулирования бюджетных процедур.

Помимо этого особый порядок обращения взыскания на имущество казны в силу прямого указания закона распространяется теперь на средства не только бюджета Российской Федерации, но и бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Непосредственно в Бюджетном кодексе РФ (а не в законе о бюджете на соответствующий год) закреплена норма, на основании которой обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов-исполнителей не производится, что также предопределено выводами Конституционного Суда РФ.

Изменения, внесенные в ГПК РФ и АПК РФ, направлены на гармонизацию определенных бюджетным законодательством особенностей исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, с нормами процессуального законодательства. Эти изменения приняты в развитие положений БК РФ и не принципиальны.

Изменения, внесенные в ФЗ "Об исполнительном производстве", также не меняют основополагающих подходов законодателя к процедуре исполнения судебных актов — они лишь исключают из сферы действия законодательства об исполнительном производстве случаи исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, четко разграничивая тем самым сферы применения ФЗ "Об исполнительном производстве" и Бюджетного кодекса РФ.

Несмотря на данные пояснения, следует отметить принципиальную важность принятия Закона № 179-ФЗ, поскольку это позволило устранить все существующие неясности законодательного регулирования и позволит, как представляется, изменить сложившуюся негативную судебную практику, которая шла вразрез с основными принципами, сформулированными Конституционным Судом РФ и нашедшими свое отражение как в ранее действовавших нормативных актах, так и в принятом Законе.

Вступление данного Закона в силу должно привести к обязательной корректировке сложившейся судебной практики, которая до последнего времени признавала за судебными приставами-исполнителями право исполнять решения о взыскании с

казны денежных средств в принудительном порядке на общих основаниях¹. Показательна ситуация, когда с единого бюджетного счета муниципального образования по инкассовому поручению, выставленному службой судебных приставов-исполнителей в рамках исполнительного производства по решению суда о взыскании задолженности муниципалитета по договору, была списана субвенция на реализацию государственного стандарта общего образования. При этом действия судебного пристава-исполнителя, тем не менее, были признаны законными².

Основой для формирования такой практики и обоснования соответствующих выводов судов послужили конституционное установление об обязательности судебных актов (ст. 46 Конституции РФ, ст. 6 ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации", ст. 7 ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации", ст. 16 АПК РФ, ст. 13 ГПК РФ), а также отчасти решение Верховного Суда РФ от 22 октября 2001 года "Об отказе в удовлетворении жалобы о признании незаконными правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2001 года № 143"³, где было указано, что Правилами установлен добровольный порядок исполнения решений по искам, предусматривающим взыскание за счет казны, но это не лишает взыскателей права прибегнуть к принудительной процедуре исполнения судебного акта, предусмотренной законодательством об исполнительном производстве.

Однако в случае, когда должником является публично-правовое образование, нормы гражданского права, рассчитанные на регулирование частноправовых отношений с традиционным субъектным составом (юридические и физические лица), не могут и не должны применяться без учета особенностей этих субъектов.

Возможность участия в гражданских правоотношениях наряду с гражданами и юридическими лицами Российской Федерации субъектов Российской Федерации и муниципальных образований закреплена в общем виде в ст. 2 ГК РФ. Законодатель не ограничился констатацией такой возможности и в отдельной главе Гражданского кодекса РФ указал на особенности правового положения публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, закрепив, таким образом, на законодательном уровне необходимость учитывать особенности таких субъектов (их публично-правовую природу).

Статья 124 ГК РФ устанавливает общий принцип, согласно которому Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами, и к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в гражданско-правовых отношениях. Но нельзя забывать, что на основании п. 2 ст. 124 ГК РФ нормы, определяющие участие юридических лиц в гражданских правоотношениях, применяются к публичным субъектам только в случае, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Согласно ст. 126, 214, 215 ГК РФ публично-правовые образования отвечают по своим обязательствам средствами соответствующей казны, учитывая особенности, установленные законом. Казна публично-правового образования состоит из средств соответствующего бюджета и иного имущества, не закрепленного за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями (ст. 215 ГК РФ).

Особенности правового режима части имущества, составляющего казну — бюджета, — устанавливаются нормами бюджетного законодательства РФ, в частности нормами Бюджетного кодекса РФ. Таким образом, к отношениям по принудительному исполнению судебных актов за счет бюджетных средств (в результате которого происходит расходование бюджетных средств) должны применяться нормы бюджетного законодательства, регулирующего порядок распоряжения бюджетными средствами.

¹ Постановление ФАС Поволжского округа от 4 апреля 2002 года по делу № А40-46239/99-29-462 и др.

² Постановление ФАС Уральского округа от 20 сентября 2005 года по делу № Ф09-3032/05-С6.

³ Документ опубликован не был.

Государство, выступая в качестве частноправового субъекта, всегда будет иметь известные особенности статуса, поскольку, вступая в гражданско-правовые отношения, оно не перестает исполнять публичные функции, для реализации которых создано. Необходимость исполнения государством этих функций предопределяет установление законодателем ограничений в случаях, когда государство выступает в качестве частноправового субъекта.

Как представляется, смысл ст. 45, 46 Конституции РФ не предполагал и не предполагает возможности применения общего порядка к случаям исполнения решений по искам к публичным субъектам.

Финансирование выполнения приоритетных государственных задач осуществляется за счет средств бюджета Российской Федерации. В соответствии с положениями ст. 6 БК РФ бюджет — это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Государство не имеет иного источника для финансирования исполнения публичных функций. Основы бюджетного процесса, порядок формирования доходов, осуществления расходов бюджета, порядок исполнения бюджетных назначений определены Бюджетным кодексом РФ и иными принятыми в соответствии с ним законами (ст. 2).

Главой 25 БК РФ определен порядок исполнения бюджета. В Российской Федерации действует казначейская система исполнения бюджета, при которой регистрацию поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени получателей средств федерального бюджета осуществляет Федеральное казначейство на основе отражения всех операций и средств бюджета в системе балансовых счетов Федерального казначейства (ст. 243 БК РФ). В целях исполнения бюджета по доходам и осуществления платежей из федерального бюджета органы Федерального казначейства открывают единый счет федерального бюджета в Банке России, а в некоторых случаях — в иных кредитных организациях (ст. 244). Исполнение бюджета по доходам и осуществление платежей из бюджета ведется с единого счета федерального бюджета с соответствующим отражением операций на лицевых счетах бюджетных средств (ст. 247, 253, 254 БК РФ).

Бюджетное законодательство РФ путем закрепления казначейской системы исполнения бюджета устанавливает правило, при котором произвести операции с денежными средствами бюджета можно только с участием органов федерального казначейства, ведущих лицевые счета бюджетных средств. Платежи из федерального бюджета осуществляются с единого счета бюджета с одновременным отражением операции по лицевому счету только с соблюдением процедуры санкционирования расходов федерального бюджета, установленной ст. 247 БК РФ, что позволяет соблюсти принципы достоверности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств, закрепленные ст. 28, 38 БК РФ, и гарантировать права получателей бюджетных средств.

Помимо этого в целях обеспечения исполнения бюджета исключительно в соответствии с бюджетными назначениями ст. 239 БК РФ установлен принцип иммунитета бюджета, представляющий собой правовой режим, при котором обращение взыскания на бюджетные средства может осуществляться только на основании судебного акта в порядке, предусмотренном бюджетным законодательством.

С учетом перечисленных принципиальных подходов и регулируется в соответствии с принятым законом процедура исполнения судебных актов об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно правилам, закрепленным в ныне действующей редакции Бюджетного кодекса РФ, исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы производится на основании исполнительного документа (исполнительного листа, судебного приказа), копии судебного акта и заявления взыскателя.

Действующий порядок исполнения судебных актов существенно различается в зависимости от того, в каком качестве выступает публично-правовое образование: как самостоятельный субъект правоотношений (в случае причинения вреда гражданину в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, а также в случае удовлетворения исковых и иных требований, предъявляемых непосредственно к публично-правовому образованию) или же речь идет об исполнении судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на денежные средства бюджета по денежным обязательствам бюджетных учреждений (в том числе в случае взыскания денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств бюджета).

В первом случае соответствующие документы (исполнительный документ, копия судебного акта и заявление взыскателя) направляются в Министерство финансов РФ либо в соответствующий финансовый орган субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Исполнение по таким документам должно быть произведено в течение трех месяцев со дня поступления исполнительных документов на исполнение за счет средств, предусмотренных на эти цели законом (решением) о бюджете. В случае исполнения судебных актов в объемах, превышающих ассигнования, предусмотренные на эти цели законом (решением о бюджете), соответствующие изменения должны быть внесены в бюджетную роспись.

Иной порядок установлен для случаев, когда исполняются судебные акты, предусматривающие обращение взыскания на средства бюджета по обязательствам бюджетных учреждений. В этом случае соответствующие документы направляются взыскателем в орган Федерального казначейства либо соответствующий орган субъекта Федерации или муниципальный орган по месту открытия должнику как получателю средств бюджета лицевых счетов для учета бюджетных средств. Далее исполнительный документ исполняется непосредственно должником в пределах остатка объемов финансирования расходов, отраженных на его лицевом счете по соответствующим кодам бюджетной классификации, а при недостаточности лимитов бюджетных обязательств и (или) объемов финансирования — за счет средств, полученных от предпринимательской или иной деятельности (а в случае исполнения исполнительного документа по задолженности, образовавшейся в результате осуществления должником предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, — непосредственно за счет средств, полученных от такой деятельности). Если таких средств у должника недостаточно, он должен направить главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого он находится, запрос-требование о выделении дополнительных лимитов бюджетных обязательств или объемов финансирования расходов, каковые должны быть выделены ему в течение трех месяцев. В случае неисполнения названных требований главный распорядитель бюджетных средств привлекается к субсидиарной ответственности, а соответствующие документы о взыскании направляются в Федеральное казначейство или в соответствующий орган субъекта Федерации или муниципалитета по месту открытия лицевого счета главному распорядителю средств бюджета как получателю средств для исполнения в указанном порядке.

Таким образом, законодатель установил четкую процедуру, в рамках которой должно производиться исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Однако с учетом предшествовавшей принятию Закона практики исполнения судебных актов по искам к публично-правовым образованиям и опыта правоприменения уже на сегодня можно прогнозировать возникновение спорных ситуаций при исполнении упомянутых норм Бюджетного кодекса РФ. Так, не до конца понятна процедура внесения изменений в сводную бюджетную роспись в случае исполнения судебных актов в объемах, превышающих ассигнования, предусмотренные бюджетом, при исполнении судебных актов о взыскании непосредственно с публично-правового образования. Очевидно, что при почти повсеместном дефиците бюджета

(особенно на муниципальном уровне) и общепринятых методик формирования бюджетов сделать это будет сложно.

Возникают вопросы в связи с применением института субсидиарной ответственности главных распорядителей бюджетных средств при исполнении судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджета по обязательствам бюджетных учреждений. Как вытекает из системного толкования ст. 242² и 242³ БК РФ (в частности, п. 1 ст. 242²), привлечение главных распорядителей бюджетных средств к субсидиарной ответственности возможно только на основании судебного акта, который будет исполняться в таком же порядке, что и судебный акт о взыскании денежных средств с бюджетного учреждения. С учетом процессуальных сроков рассмотрения дел очевидно, что процедура эта будет достаточно длительной, что нарушит интересы взыскателей бюджета.

И наконец, с учетом принципиальной позиции законодателя по вопросу о разграничении сфер применения некоторых нормативных актов (например, Бюджетного кодекса РФ и ФЗ "Об исполнительном производстве") остается неясным, какие нормы должны применяться в случае нарушения органами, уполномоченными действовать от имени бюджета, сроков и процедуры "добровольного" исполнения, закрепленного Бюджетным кодексом РФ. Очевидно, что меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства (ст. 282 БК РФ), не способны компенсировать убытки взыскателя в случае затягивания исполнения, в том числе по объективным причинам (например, дефицит бюджета), а возможность применения к возникающим отношениям норм гражданского законодательства об ответственности за нарушение обязательств прямо законом не предусмотрена.

Очевидно, что выработка действенных механизмов исполнения исков, обращенных к государству и иным публичным образованиям, учитывая колоссальное количество не исполненных государством обязательств, — задача чрезвычайно актуальная и важная. Решение ее должно восстановить доверие участников рынка к государству и его органам, подорванное многочисленными случаями нарушения прав хозяйствующих субъектов как контрагентов публичных образований.

Предусмотренные Законом № 197-ФЗ процедуры должны в первую очередь обеспечить соблюдение баланса между публичными интересами бюджета и частными интересами его кредиторов. Это может быть достигнуто только в случае обеспечения публично-правовыми субъектами реального исполнения законодательных установлений.

В. ГОЛУБЦОВ,

доцент Пермского государственного университета,
ответственный ученый секретарь Научно-консультативного совета
при Арбитражном суде Пермской области,
кандидат юридических наук



В Н О М Е Р Е

КОММЕНТАРИИ НОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

- Л. ЧИКАНОВА.**
Рабочее время 3
- А. НУРТДИНОВА.**
Правовое регулирование оплаты труда 8
- С. ГРИШАЕВ.**
*Что нового внесено в Закон об участии
в долевом строительстве?* 17

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

- А. ЁРШ.**
*Некоторые проблемы отказа от права
постоянного (бессрочного) пользования
и права пожизненного наследуемого владения
земельным участком* 28
- В. ЛАПЧ.**
*Земли общего пользования по законодательству
Российской Федерации* 35

ТРАНСПОРТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

- В. МИХЕЕВА.**
*Перевозка грузов
железнодорожным транспортом* 42

ДОГОВОРЫ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

- М. ЛОЖКИН.**
*Проблемы обязательного страхования гражданской
ответственности владельцев транспортных средств* 51
- Р. ЗОРКОЛЬЦЕВ.**
*Отказ от исполнения договора о размещении
и распространении наружной рекламы* 57

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

- Н. ФРОЛОВА.**
*О соотношении
отдельных юридических категорий* 66

РЫНОК ЦЕННЫХ БУМАГ

- И. БУТИНА.**
*Правовые аспекты регулирования отношений
по передаче акций* 71

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

- Т. ГРИНЕВА.**
О представительстве в арбитражном процессе 80
- В. ГОЛУБЦОВ.**
*Новое в законодательстве об исполнении
судебных решений по искам к казне* 84

ПРЕДПРИЯТИЯ И НАЛОГИ

- И. КАРАБАНОВ.**
*Инвестиционная деятельность: некоторые вопросы
правового регулирования в законодательстве
о налогах и сборах* 90
- А. ШМОНИН.**
*Полномочия налоговых органов на получение сведений
и документов в коммерческих банках* 97