

---

Журнал **Lex Russica** издается Государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования Московской государственной юридической академии с января 2004 г., являясь правопреемником и продолжателем традиций **Трудов ВЮЗИ-МЮИ-МГЮА** и **Ученых записок ВЮЗИ**, и выходит один раз в два месяца.

---

LEX RUSSICA

Подписано в печать 13.03.06. Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Печать офсетная. Печ. л. 15,0. Тираж 300 экз. Заказ № 6557

ООО «Издательство Проспект»  
107005, Москва, Лефортовский пер., 12/50.

Отпечатано с готовых диапозитивов в филиале  
ОАО «Ордена Октябрьской революции, Ордена Трудового Красного Знамени  
«Первая Образцовая типография».  
115114, Москва, Шлюзовая наб., 10.

© Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
Московская государственная юридическая  
академия, 2006

200

Ред  
кол

О.Е.  
РАЕ  
проф  
(гла  
В.В.  
глав  
И.М.  
глав  
Г.А.  
реда  
К.А.  
К.Н.  
Г.К.  
В.Г.  
В.В.  
В.П.  
Е.И.  
П.А.  
А.И.

LXX

2006, № 2 (март)

RUSSICA

2006 (изд. с 1948 г.) НАУЧНЫЕ ТРУДЫ МГЮА Том LXV (№ 2)

Редакционная  
 коллегия:

О.Е. Кутафин, академик  
 РАН, д-р юрид. наук,  
 профессор, ректор МГЮА  
 (главный редактор)  
 В.В. Блажеев (зам.  
 главного редактора)  
 И.М. Мацкевич (зам.  
 главного редактора)  
 Г.А. Есаков (отв.  
 редактор)  
 К.А. Бекашев  
 К.Н. Гусов  
 Г.К. Дмитриева  
 В.Г. Ермоленко  
 В.В. Мальков  
 В.П. Мозолин  
 Е.И. Козлова  
 П.А. Лупинская  
 А.И. Рарог

## СОДЕРЖАНИЕ

*История правовых учений*

Карцов А.С. Россия: консерватизм  
 и право (к постановке проблемы) 209

*Теория государства и права*

Леванский В.А., Соколов Н.Я.  
 Опыт конкретно-социологического  
 исследования и моделирования  
 профессиональной культуры юристов 230

*Конституционное и муниципальное право России*

Казакова А.А. Правовые проблемы  
 формирования Совета Федерации  
 Федерального Собрания  
 Российской Федерации 270

надо приз  
сутствие ед  
образовани  
ется на про  
При  
ний, его вс  
ского прав  
Г.Ф. Шерш  
ное лицо м  
друг с друг

Име  
зом перепл  
щее госуда  
ными элеме  
само, в свои

Пра  
публично-п  
шей степен  
На этапе пр  
дательных  
правовых о  
ходимо «си  
лирования с  
образований  
писали мн  
В.Ф. Яковле

В.Г. Голубцов\*

### ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ ПО ГРАЖДАНСКИМ ИСКАМ К ПУБЛИЧНЫМ СУБЪЕКТАМ: КОЛЛИЗИИ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СВЕТЕ ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Вопрос о государстве как олицетворении публично-правового интереса, о его участии в гражданско-правовых отношениях и, как следствие, о признании его субъектом гражданского права, а также об особенностях его гражданско-правового статуса периодически обсуждается в юридической литературе. Предметом внимания становятся теоретические вопросы, связанные с исследованием особенностей гражданской правосубъектности государства<sup>1</sup>, конструированием новых подходов к определению сущности государства как частноправового субъекта<sup>2</sup>, анализом правовой природы государственных органов, выступающих от имени публично-правовых образований в гражданском обороте<sup>3</sup>. Исследования в указанных областях

© Голубцов В.Г., 2006

\* Кандидат юридических наук, доцент юридического факультета Пермского государственного университета, докторант кафедры гражданского и семейного права МГЮА.

<sup>1</sup> См.: Костин А.В. Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

<sup>2</sup> См.: Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003.

<sup>3</sup> См.: Кантор Н. О государственных органах как юридических лицах публично-правового права // Хозяйство и право. 2005. № 4. С. 53–63.

<sup>4</sup> Шерш  
1901. Т. 1. В

<sup>5</sup> Кав  
лин К.Д. Пол  
чаниями Д.А.

<sup>6</sup> См.  
во // Правове

<sup>7</sup> См.  
го Арбитраж

<sup>8</sup> См.:  
вая или полит

<sup>9</sup> См.  
публичного и

2000. № 4; А  
при использо

гулирование  
право. 2000. №

надо признать исключительно актуальными, поскольку очевидно, что отсутствие единого доктринального подхода к вопросу о публично-правовых образованиях как субъектах частного права негативным образом сказывается на процессах нормотворчества и правоприменения.

Признавая государство субъектом гражданско-правовых отношений, его всё же нельзя ставить в один ряд с другими субъектами гражданского права. Целесообразно вспомнить в связи с этим высказывание Г.Ф. Шершеневича, который в свое время писал, что «государство и частное лицо могут быть только противопоставляемы, но не сопоставляемы друг с другом»<sup>4</sup>.

Именно в государстве как частноправовом субъекте тесным образом переплетаются публичные и частные элементы; «...всё, представляющее государственное единство, существует бок о бок с частными, частными элементами, непрерывно с ними соприкасается, и, действуя на них, само, в свою очередь, испытывает на себе их действие»<sup>5</sup>.

Правовое нормирование имущественных отношений с участием публично-правовых образований – это сфера, где традиционно в наибольшей степени переплетаются публичное и частноправовое регулирование. На этапе практического применения и теоретического осмысления законодательных положений, регулирующих порядок участия публично-правовых образований в гражданском обороте, стало очевидно, что необходимо «синхронизировать» действие публичного и частноправового регулирования с целью защиты прав и законных интересов публично-правовых образований и их контрагентов в гражданских правоотношениях, о чем писали многие известные теоретики и практики: Ю.К. Толстой<sup>6</sup>, В.Ф. Яковлев<sup>7</sup>, Л.Г. Ефимова<sup>8</sup> и другие<sup>9</sup>. Нельзя не согласиться с мнением о

<sup>4</sup> Шершеневич Г.Ф. Курс русского гражданского права. Введение. Казань, 1901. Т. 1. Вып. 1. С. 68.

<sup>5</sup> Кавелин К.Д. Что есть гражданское право и где его пределы // Кавелин К.Д. Полное собрание сочинений. Том 4. Этнография и правоведение с примечаниями Д.А. Корсакова. СПб., 1900. С. 775.

<sup>6</sup> См.: Толстой Ю.К. Гражданское право и гражданское законодательство // Правоведение. 1998. № 2. С. 128–149.

<sup>7</sup> См.: Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс и государство // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. № 6. С. 133–139.

<sup>8</sup> См.: Ефимова Л.Г. Соотношения частного и публичного права – правовая или политическая проблема? // Юридический мир. 1999. № 4. С. 4–9.

<sup>9</sup> См., напр.: Нешатаева Т.Н., Старженецкий В.А. Соблюдение баланса публичного и частного интереса // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2000. № 4; Анисимов А.П. Проблема сочетания частных и публичных интересов при использовании земель поселений // Юрист. 2004. № 1; Бублик В. Правовое регулирование предпринимательства: частные и публичные начала // Хозяйство и право. 2000. № 9.

том, что «обеспечение баланса публичных и частных интересов – основная задача права на современном этапе»<sup>10</sup>.

Государство обладает многочисленными особенностями правового статуса: само формулирует правила гражданского оборота, содержание и пределы своей правоспособности; может принимать административные акты, из которых возникают гражданско-правовые отношения, независимо от воли другой стороны; пользуется иммунитетом и т.д.

Нельзя не согласиться с давно сформулированным мнением о том, что «особое положение государства как субъекта гражданского права определяется и проявляется не в его отношениях с другими субъектами – гражданами и юридическими лицами, а в природе его существования и образования»<sup>11</sup>.

Однако указанное обстоятельство не исключает возможности применения к отношениям, возникающим между государством (иными публично-правовыми образованиями) и их контрагентами норм публичного (в частности, бюджетного) законодательства, а также закрепления особых, отличных от общих установлений правовых норм, регулирующих отношения с участием публичных субъектов.

Очевидно, что эти «особые качества правосубъектности государства, проистекающие из объединения в одной структуре и политической организации, облеченной властными прерогативами, и субъекта хозяйствования не должны изменить природу регулируемых гражданским правом отношений, в которых участвует государство, превратить их в смешанные отношения с элементами власти-подчинения»<sup>12</sup>. Но нельзя и отрицать, что цивилистические конструкции с участием публичных субъектов не могут не попадать в зависимость от публичной составляющей. Всё, что касается функционирования властных механизмов, публичных финансов, особенностей исполнения публичными субъектами общесоциальных функций не может, да и не должно регулироваться нормами гражданского законодательства. Очевидно также, что к публичным субъектам в силу значительных, объективно существующих особенностей их правового статуса не могут во всех случаях применяться общие правила, регулирующие отношения между типичными частноправовыми субъектами (гражданами и юридическими лицами).

Решение существующих спорных вопросов в данной сфере лежит, прежде всего, в плоскости установления оптимального соотношения публичных и частноправовых начал при регулировании отношений с участием публичных субъектов. Теоретической основой для такого вывода может

<sup>10</sup> Курбатов А. Обеспечение баланса частных и публичных интересов – основная задача права на современном этапе // *Хозяйство и право*. 2001. № 6.

<sup>11</sup> *Гражданское право* / Под ред. Е.А.Суханова. В 2 тт. Т. 1. М., 1994. С. 107.

<sup>12</sup> *Комментарий к Гражданскому кодексу РФ*. М., 1995. С. 183.

послужить высказывание С.Н. Братуся о том, что «фиск и государство как субъект публичной власти не являются различными субъектами: это всё стороны одного и того же явления – государства».

Не вдаваясь в подробности активно ведущейся в науке дискуссии о необходимости изменения теоретического подхода к определению сущности государства как частноправового субъекта (предложения о переходе от плюралистической модели участия государства к идее «государства-казны»<sup>13</sup>, разработка теории государства как юридического лица публично-го права<sup>14</sup>), поскольку само по себе это, как представляется, не решит существующих проблем, хотелось бы акцентировать внимание на спорных вопросах, связанных с реализацией публичными субъектами своих гражданских прав и обязанностей. Признавая необходимость значительной законодательной доработки вопросов, связанных с использованием «плюралистической» модели, необходимо, как представляется, отказаться от идеи кардинальной смены этой модели на «монистическую» и перехода от конструкции государства как «особого субъекта» к идее «государства-казны».

Необходимости менять «плюралистическую» модель участия государства в гражданских правоотношениях, которая сложилась в нашем законодательстве, на «монистическую» нет; целесообразней было бы не ломать существующее регулирование, а направить силы на его развитие и совершенствование.

Сформулированный вывод можно справедливо отнести к множеству спорных ситуаций. Комплексный анализ проблем, связанных с особенностями правового положения публично-правовых образований как субъектов гражданского права, – задача, которая не может быть разрешена в рамках одной статьи.

Практически вывод о необходимости соблюдения баланса публичных и частных начал в правовом регулировании отношений с участием государства, каковой может быть достигнут путем совершенствования существующей системы правового регулирования и корректировки сложившейся правоприменительной практики, может быть проиллюстрирован на проблеме принудительного исполнения судебных решений по искам к государству и иным публично-правовым образованиям.

Актуальность этой проблемы несомненна. Значительное количество неисполненных судебных актов, многочисленные судебные споры, противоречивая, меняющаяся судебная практика предопределили внимание к данной теме как со стороны ученых и практиков<sup>15</sup>, так и со стороны выс-

<sup>13</sup> См.: Гринкевич А.П. Правовое положение казны по законодательству Российской империи и в настоящее время // Советское государство и право. 1993. № 5.

<sup>14</sup> См.: Пятков Д.В. Указ соч.

<sup>15</sup> См.: Белоусов Л.В. Как поступать судебному приставу-исполнителю, если должником является получатель средств федерального бюджета или государст-

ших судебных инстанций и законодателя. Проблема принудительного исполнения решений по искам к государству и разрешения коллизий между нормами публичного и частного права, регулируемыми упомянутыми отношениями, стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации (постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 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 о возмещении вреда, причиненного незаконным действием (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровсэнерго»<sup>16</sup>). За этим последовали давно назревшие законодательные инициативы, оформленные в виде проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве»».

Однако с учетом того, что Конституционный Суд высказался только по одному из аспектов этой проблемы, законодательные инициативы ещё не облечены в форму закона, высказываемые в литературе мнения неоднозначны, а судебная практика во многих случаях, как представляется, не соответствует закону и логике законодателя, обращение к указанной проблематике представляется достаточно актуальным и своевременным.

Суть существующих споров можно сформулировать следующим образом: должны ли применяться в процессе принудительного исполнения судебных актов по искам к казне нормы иных законодательных актов (в частности, положения Бюджетного кодекса РФ об иммунитете бюджетов) или применению подлежат исключительно нормы Федерального закона «Об исполнительном производстве», не устанавливающие каких-либо особенностей исполнения решений по искам о взыскании средств за счет казны; и может ли судебный акт исполняться иными органами, нежели подразделения службы судебных приставов-исполнителей и в особом порядке?

Предметом острой дискуссии стали вопросы, связанные с правом судебного пристава – исполнителя осуществлять принудительное исполнение судебных актов по искам о взыскании средств за счет казны путем безакцептного списания денежных средств с бюджетных счетов.

во? Должна ли измениться судебная практика // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2004. № 11. С. 117–127; 2004. № 12. С. 101–111.

<sup>16</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4.

После принятия Правительством РФ постановления от 22 февраля 2001 г. № 143<sup>17</sup> судебные приставы-исполнители стали возвращать взыскателям исполнительные листы без возбуждения исполнительных производств со ссылкой на то, что Правительством РФ установлен особый порядок исполнения таких исполнительных документов. Судебная практика того времени поддерживала эту точку зрения<sup>18</sup>. Верховный Суд РФ в решении от 22 октября 2001 г. по делу № ГКПИ2001-1345 указал, 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.

После этого в ряде регионов России с учетом данного мнения сложилась судебная практика, признающая право судебного пристава – исполнителя производить действия по принудительному исполнению судебных актов по искам к казне Российской Федерации<sup>19</sup>.

Основанием для такого вывода служит, как правило, ссылка на конституционное установление об обязательности судебных актов (ст. 46 Конституции РФ, ст. 13 ГПК РФ, ст. 16 АПК РФ).

Немаловажным обстоятельством, которое приводится в обоснование довода о возможности принудительного исполнения судебных актов по искам к публично-правовым образованиям, является практика Европейского Суда по правам человека, который делает однозначный вывод о том, что неисполнение решения суда по причине отсутствия должного бюджетного финансирования свидетельствует об отсутствии эффективных средств правовой защиты в государстве (последним примером может служить решение по вопросу о приемлемости жалобы № 24699/02 «Герасимова против Российской Федерации» от 16 сентября 2004 г.).

С такими доводами сложно не согласиться. Принципы нерушимости обязательств, общеобязательности судебных актов, защиты прав и законных интересов субъектов гражданских правоотношений закреплены законодательно и являются основополагающими.

<sup>17</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 10. Ст. 959.

<sup>18</sup> См., напр.: постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 4 апреля 2002 г. по делу № А40-46239/99-29-462; постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11 сентября 2001 г. по делу № 30Ж-184/2; постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 26 мая 2003 г. по делу № КА-А40/2982-03.

<sup>19</sup> См., напр.: постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 4 апреля 2002 г. по делу № А40-46239/99-29-462; постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 20 сентября 2005 г. по делу № Ф09-3-32/05-С6.



Однако на данном этапе нельзя ставить точку в этом очень непростом вопросе, так как здесь мы как раз имеем дело с пересечением, взаимодействием публичного и частноправового регулирования.

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 субъекта правоотношения.

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.

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 подобных субъектов (их публично-правовую природу).

Статья 124 ГК устанавливает общий принцип, в соответствии с которым Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками отношений – гражданами и юридическими лицами, при этом к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в гражданско-правовых отношениях.

Однако не стоит вместе с тем забывать, что в соответствии с п. 2 ст. 124 ГК 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.

В соответствии со ст. 126, 214, 215 ГК публично-правовые образования отвечают по своим обязательствам средствами соответствующей казны, с особенностями, установленными законом. Казна публично-правового образования, согласно ст. 215 ГК, состоит из средств соответствующего бюджета и иного имущества, не закрепленного за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями.

Никто не оспаривает права кредитора (взыскателя) претендовать на исполнение (в том числе принудительное) вступившего в законную силу судебного акта, однако в процедуре исполнения не могут не учитываться особенности публично-правовых субъектов и особенности правового режима имущества, им принадлежащего.

Особенности части имущества, составляющего казну бюджета, устанавливаются нормами бюджетного законодательства, в частности, нормами Бюджетного кодекса РФ. Следовательно, к отношениям по принудительному исполнению судебных актов за счет бюджетных средств (в результате которого происходит их расходование) должны применяться нор-

мы бюджетного законодательства, регулирующего порядок распоряжения бюджетными средствами, а это как раз и вытекает из закона и особенностей публичных субъектов.

Нет сомнений в том, что судебные акты должны исполняться. Конституция Российской Федерации гарантирует государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45, ч. 1-2 ст. 46); защита прав и свобод человека и гражданина составляет обязанность государства (ст. 2).

Конституционный Суд РФ неоднократно высказывал свою позицию по данному вопросу, указывая, что из упомянутых положений во взаимосвязи с ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 15, ч. 3 ст. 17, ст. 18, 52, 53, 55, п. «в» ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 72 и ст. 118 Конституции РФ следует, что защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется.

Конституционный Суд РФ отмечал также, что указанному выводу корреспондирует и п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также практика его применения Европейским Судом по правам человека, который указал на это, в частности, в решении от 19 марта 1997 г. (дело *Hornsby v. Grece* – Rec. 1997-II, fasc. 33). Аналогичные решения состоялись также по искам к Российской Федерации.

В Российской Федерации порядок принудительного исполнения судебных актов установлен Федеральным законом от 4 июня 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>20</sup>. Закон устанавливает общие условия, порядок принудительного исполнения, определяет органы принудительного исполнения. Статья 1 закона предоставила право органам принудительного исполнения возлагать на граждан, организации или бюджеты всех уровней обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения этих действий.

В то же время Федеральный закон «Об исполнительном производстве» не содержит каких-либо особых правил, связанных с исполнением судебных актов в отношении публично-правовых образований. Указанное обстоятельство приводит к тому, что к публично-правовым образованиям, в частности, к Российской Федерации, при принудительном исполнении судебных актов применяются общие правила без учета её особенностей как субъекта гражданских правоотношений.

Такой подход нельзя признать состоятельным. В случае, когда должником является публично-правовое образование, нормы права, рассчитанные на регулирование частноправовых отношений с традиционным субъектным составом (юридические и физические лица), не могут и не должны применяться без учета особенностей субъекта правоотношения.

<sup>20</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3591.

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 и предопределяет установление законодателем ограничений в случаях, когда государство выступает в качестве частноправового субъекта.

Представляется, что вывод, согласно которому конституционный смысл ст. 45–46 Конституции РФ предполагает безусловное применение к случаям принудительного исполнения решений по искам к государству общего порядка, предусмотренного Федеральным законом «Об исполнительном производстве» для исполнения судебных актов по искам к гражданам и юридическим лицам, без учета особенностей такого субъекта, не соответствует смыслу ст. 55 Конституции РФ, устанавливающей, что перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как умаление других общеобязательных прав и свобод человека и гражданина, а также ст. 17 Конституции РФ, устанавливающей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

В частности, в ряде норм Конституции РФ закреплена основополагающий принцип деятельности современного демократического социального государства: создание условий, обеспечивающих достойную жизнь гражданина, что является приоритетной задачей, в первую очередь, самого государства, которое должно предпринимать все возможные меры и создавать надлежащие условия, в том числе правовые, для должного исполнения своих функций. Государство должно осуществлять социальную политику, направленную на обеспечение закрепленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод, обеспечивать оборону и безопасность государства, выполнять иные публичные функции.

Финансирование выполнения этих приоритетных задач осуществляется государством за счет средств бюджета Российской Федерации. 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, в частности, федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год (ст. 2 Бюджетного кодекса РФ).

Главой 25 Бюджетного кодекса РФ определен порядок исполнения бюджета. В соответствии с установленным порядком в Российской Федерации действует казначейская система исполнения федерального 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 федерального бюджета в системе ба-

лансовых счетов Федерального казначейства (ст. 234 Бюджетного кодекса РФ).

Таким образом, действующее бюджетное законодательство, закрепляя казначейскую систему исполнения бюджета, установило правило, при котором произвести операции с денежными средствами бюджета можно только с участием органов федерального казначейства, которые ведут лицевые счета бюджетных средств. Платеж из федерального бюджета осуществляется с единого счета бюджета с одновременным отражением операции по лицевому счету только с соблюдением процедуры санкционирования расходов федерального бюджета, установленной ст. 247 Бюджетного кодекса РФ, что позволяет соблюсти принципы достоверности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств, закрепленные ст. 28, 38 Бюджетного кодекса РФ, и гарантировать, таким образом, права получателей бюджетных средств.

Помимо этого в целях обеспечения исполнения бюджета исключительно в соответствии с бюджетными назначениями ст. 239 Бюджетного кодекса РФ закреплен принцип иммунитета бюджета, представляющий собой правовой режим, при котором обращение взыскания на бюджетные средства может осуществляться только на основании судебного акта, предусматривающего возмещение убытков, причиненных физическому или юридическому лицу в результате незаконного действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту. Нормы ст. 239 Бюджетного кодекса РФ представляют собой типичный случай иммунитета в зависимости от особенностей субъекта. Законодательство Российской Федерации предусматривает и иные случаи иммунитета (Федеральный закон от 23 ноября 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»<sup>21</sup>, Федеральный закон от 15 ноября 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»<sup>22</sup>, Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»<sup>23</sup> и др.), которые судебный пристав-исполнитель должен учитывать при совершении исполнительских действий, несмотря на отсутствие прямого указания на эти особенности в тексте Федерального закона «Об исполнительном производстве».

Сложившаяся практика применения Федерального закона «Об исполнительном производстве» и судебная практика об обжаловании действий судебных приставов-исполнителей фактически предоставляет судебному приставу-исполнителю право обращаться взыскание на денежные средства, находящиеся на бюджетных счетах, без учета перечисленных норм

<sup>21</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 3.

<sup>22</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.

<sup>23</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

Бюджетного кодекса РФ. Так, показательна практика, 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<sup>24</sup>.

В указанных обстоятельствах применение без каких-либо оговорок относительно особенностей правового статуса должника-государства норм Федерального закона «Об исполнительном производстве», предусматривающего, в частности, безакцептное списание денежных средств со счетов должника (ст. 46 Федерального закона «Об исполнительном производстве»), представляется недопустимым. Исполнение решений по искам к государству за счет денежных средств, предусмотренных бюджетной росписью на текущий бюджетный год, неизбежно приведет к нарушению прав и законных интересов бюджетополучателей.

Санкционирование государством такого порядка исполнения судебных актов (фактически предусматривающего защиту права одного лица за счет нарушения прав других лиц) не соответствует смыслу ст. 7 Конституции РФ, устанавливающей социальный характер государства, ст. 17 Конституции РФ, устанавливающей, что осуществление прав и свобод гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, ст. 55 Конституции РФ, устанавливающей, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Таким образом, с учетом отсутствия в законодательстве о принудительном исполнении судебных актов норм, устанавливающих особенности публично-правовых образований, которые позволяли бы обеспечить соблюдение баланса интересов взыскателя и бюджетополучателей, необходимо признать, что исполнение судебных решений с использованием общих правил исполнительного производства в принудительном порядке невозможно без нарушения требований бюджетного законодательства. В связи с этим следует согласиться с высказанным мнением о том, что «нельзя допускать ситуаций, когда буквальное исполнение одного закона неизбежно приводит к нарушению другого – все отрасли законодательства РФ должны быть гармонизированы между собой»<sup>25</sup>. Очевидно, что установление иного, отличного от общего порядка исполнения решений по искам к казне, исключаящего по общему правилу принудительное исполнение судебных решений по искам к Российской Федерации, представляется соответствующим ст. 7, 17, 55 Конституции РФ с учетом смысла норм ст. 1, 2, 38, 39, 41, 43 Конституции РФ.

<sup>24</sup> См.: постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 20 сентября 2005 г. по делу № Ф09-3-32/05-С6.

<sup>25</sup> Сауль С.Н. Бюджет – ещё не вся казна // ЭиЖ – Юрист. 2005. № 28.

К  
тановил,  
рации по  
и полнот  
сти и не  
функций  
конститу  
исходя из  
стей и нед  
том числе  
согласно  
значит, и  
других ли  
законодат  
отношени  
общего пр  
ку мер пр  
Государст  
иску к Рос  
телей сре  
средств ф  
возможно  
лению бю  
образом,  
деятельно  
ствия кото  
тельно, не  
нием прав  
В  
ние прави  
нения суде  
вующий г  
порядка П  
с чем Пра  
деральног  
ской Феде  
ции, Арби  
ральный за  
Ка  
ний на осн  
дальнейше  
жетных ср  
При  
отметить,  
приведенн

Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 июля 2005 г. установил, что вынесение судебных решений по искам к Российской Федерации порождает коллизию конституционных ценностей: своевременности и полноты исполнения судебного решения, с одной стороны, и стабильности и непрерывности в реализации государством возложенных на него функций и, следовательно, стабильности гарантированного государством конституционно-правового статуса личности, с другой. Данная коллизия, исходя из необходимости обеспечения баланса конституционных ценностей и недопустимости умаления ни одной из них, подлежит разрешению в том числе на основе закрепленного в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ принципа, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина (а значит, и права на судебную защиту) не должно нарушать права и свободы других лиц. Учитывая это, решил Конституционный Суд РФ, федеральный законодатель вправе установить порядок исполнения судебных решений в отношении государства, предусматривающий определенные изъятия из 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 (как и по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета), 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 (решения и действия которых стали причиной вынесения судебного решения) и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина.

В то же время Конституционный Суд РФ отметил, что установление правил, исключающих применение принудительного порядка исполнения судебных актов по искам к казне, в законах о бюджете на соответствующий год, а также делегирование полномочий по установлению такого порядка Правительству России не соответствует Конституции РФ, в связи с чем Правительством РФ в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве»».

Как представляется, такая корректировка законодательных положений на основе решения Конституционного Суда РФ позволит исключить в дальнейшем нарушение прав и законных интересов как получателей бюджетных средств, так и кредиторов бюджета.

Принципиально важным в данном контексте представляется также отметить, что в соответствии с принципом единства бюджетной системы приведенные доводы распространяются на все уровни бюджетной систе-

мы: федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и муниципальные бюджеты.

Соблюдение баланса интересов в то же время диктует необходимость обеспечения реального исполнения судебных актов. Конституция РФ гарантирует государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод человека и гражданина; защита прав и свобод человека и гражданина составляет обязанность государства.

В качестве возможного дополнительного варианта можно предложить использование на эти цели доходов, фактически полученных при исполнении бюджета сверх утвержденных бюджетом. Подобное правило для федерального уровня бюджета предусмотрено ст. 260 Бюджетного кодекса РФ. Представляется, что подобный порядок не нарушит принципа обязательности судебных актов, поскольку исполнение будет надлежащим образом гарантировано, но не в принудительном, а в добровольном порядке.

Принудительный порядок, как представляется, также может применяться, но только в случае, если решение не исполнено в добровольном порядке и только при условии внесения в законодательство об исполнительном производстве соответствующих изменений. Необходимо, в частности, обратить внимание на возможность исполнения судебных актов за счет иного (нераспределенного) имущества казны, в отношении которого не установлено специального правового режима как в отношении средств бюджета.

Таким образом, высказываемое в литературе мнение о том, что исполнение исполнительных документов за счет бюджетных средств без учета целевого назначения путем их безакцептного списания со всех счетов без каких-либо изъятий (даже если это средства на выдачу заработной платы)<sup>26</sup>, равно как и соответствующая правоприменительная практика не отвечают, как представляется, логике законодательного регулирования в данной сфере и целям законодателя.

Говоря об иммунитете бюджета, мы имеем в виду специальный правовой режим, который распространяется только на часть имущества, составляющего казну, — денежные средства бюджета. Наличие специального режима иммунитета бюджетных средств никоим образом не означает, что судебные акты не должны исполняться. Они должны исполняться, но с учетом законодательно установленных особенностей в отношении бюджетных средств, а также за счет иного имущества, составляющего казну.

Очевидно, что выработка действенных механизмов исполнения исков, обращенных к государству и иным публичным образованиям, с учетом колоссального количества неисполненных государством обяза-

<sup>26</sup> См.: Белоусов Л.В. Как поступать судебному приставу-исполнителю; если должником является получатель средств федерального бюджета или государство? Должна ли измениться судебная практика // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2004. № 12. С. 110.

тельств — задача чрезвычайно актуальная и важная. Решение её должно восстановить доверие участников рынка к государству и его органам, подорванное многочисленными случаями нарушения прав хозяйствующих субъектов как контрагентов публичных образований.

*Материал поступил в редакцию 27.12.05.*