

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации



Ежемесячный журнал. Издаётся с 1992 года
№ 6 (223) июнь 2011

Главный редактор:

В.В. Васнёв

Директор издательства:

А.В. Белоусов

«Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата юридических наук.

«Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» зарегистрирован в Министерстве печати и информации Российской Федерации 6 января 1993 г. Регистрационный номер 011005
Учредитель — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
Издательство — Издательская группа «ЗАКОН»

Адрес редакции: 127051, г. Москва–51, а/я 80
Тел.: (495) 926-67-46
www.vestnik.ru
E-mail: post@vestnik.ru

Выпускающий редактор: О.В. Щукина
Редактор: Н.С. Пояркова
Корректоры: Н.П. Дубинина, Т.А. Казакова
Верстка: М.А. Гранкина
Подписано в печать 26.05.2011
Формат 60x84 1/8. Объем 280 стр.
Тираж 17 000 экз.
Отпечатано в ОАО «Московская газетная типография»
123995, г. Москва, ул. 1905 года, д. 7, стр. 1
Заказ № 1668

Редакционный совет:

- А.А. Иванов — Председатель ВАС РФ, кандидат юридических наук
- Е.Ю. Валявина — первый заместитель Председателя ВАС РФ, кандидат юридических наук
- Т.К. Андреева — заместитель Председателя ВАС РФ, кандидат юридических наук
- В.В. Витрянский — заместитель Председателя ВАС РФ, доктор юридических наук
- В.Л. Слесарев — заместитель Председателя ВАС РФ, доктор юридических наук
- А.А. Маковская — судья ВАС РФ, кандидат юридических наук
- Л.А. Новосёлова — судья ВАС РФ, доктор юридических наук
- И.В. Панова — судья ВАС РФ, доктор юридических наук
- С.В. Сарбаш — судья ВАС РФ, доктор юридических наук
- В.Ф. Яковлев — советник Президента РФ, член-корреспондент Российской академии наук, доктор юридических наук



ЗАКОН
ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА

Содержание

Свободная трибуна

- 6 В.В. Байбак
Абстрактный метод исчисления убытков
- 20 Р.С. Фатхутдинов
Судебная доктрина должной осмотрительности
в налоговых отношениях
- 34 В.Г. Голубцов
О некоторых вопросах, возникающих в процедуре исполнения
судебных решений по искам к муниципальным образованиям

События и комментарии

- 42 Р.С. Бевзенко
Правовые позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
в сфере залогового права
Комментарий к постановлению Пленума ВАС РФ от 17 февраля 2011 г. № 10
«О некоторых вопросах применения законодательства о залоге»
- 57 Е.А. Крашенинников, Ю.В. Байгушева
Институт обеспечения исполнения обязательств
в проекте закона о внесении изменений в Гражданский кодекс
Российской Федерации

Электронное

- 68 Е.Г. Авакян
Опыт создания
в арбитраже
- 75 Н.Н. Дубик
Электронные
и информа

Материалы Пленума Российской Федерации

- 86 Назначения
- 90 О назначении

Постановления Российской Федерации

- 94 Применени
- 210 Применени
- 253 Применени
- 265 Применени
- 270 Указате



Валерий Геннадьевич Голубцов

судья Семнадцатого арбитражного апелляционного суда,
профессор Пермского государственного университета,
доктор юридических наук

Действующее законодательство не предусматривает эффективного механизма исполнения судебных актов о взыскании средств из местных бюджетов. Фактически закреплен принцип добровольного исполнения. Автор анализирует судебную практику по соответствующим видам споров и приходит к выводу, что она не может компенсировать пробелы законодательства.

Ключевые слова: исполнительное производство, казна, иммунитет бюджета

О некоторых вопросах, возникающих в процедуре исполнения судебных решений по искам к муниципальным образованиям

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 (ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации; далее — ГК РФ).

При этом, как справедливо отмечается в науке, нельзя отрицать, что цивилистические конструкции с участием публичных субъектов попадают в определенную зависимость от публичной составляющей¹.

¹ См., напр.: Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс и государство // Вестник ВАС РФ. 1997. № 6. С. 133–138; Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1; Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. № 10.

Очевидно также, что и в тусе не могут во всех слу ния между частноправов

В сфере регулирования актов традиционно в правовое регулирование решение множественного оптимального соотноше

Показательным приме служить преимуществен и иным публично-прав

Значительное количество взыскание за счет средств многочисленных судеб ли внимание к этой п и законодателям?

Нынешняя сложная с ством действующим

Особенная обшая при нодительском уровне статус публичных суб

Де-юре и де-факто эт се в привилегирован бюджетов бюджетного исполнения, дис редакция ст. 239 Бюл приобрел, по сути, не

При этом неоспорим гарантирует государст ка и гражданина (ч. 1 указывал Конституция чия, что защита наруо дебный акт или акт в

Европейский суд п должно допускать н новление от 19.03.199

См.: Белусти Л.В. Как вост средства федерального бюда ВАС РФ. 2004. № 11. С. 117 ний по искам к Российской жеминкова А.Н. Арбитраж Федерации // Арбитраж

Очевидно также, что к публичным субъектам в силу особенностей их правового статуса не могут во всех случаях применяться общие правила, регулирующие отношения между частноправовыми субъектами — гражданами и юридическими лицами.

В сфере регулирования имущественных отношений с участием публичных субъектов традиционно в наибольшей степени переплетаются публичное и частноправовое регулирование, что значительно усложняет правоприменение, так как решение многочисленных спорных вопросов лежит в плоскости установления оптимального соотношения этих двух начал.

Показательным примером необходимости соблюдения такого баланса может послужить принудительное исполнение судебных решений по искам к государству и иным публично-правовым субъектам.

Значительное количество неисполненных судебных актов, предусматривающих взыскание за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, многочисленные судебные споры, меняющаяся судебная практика предопределили внимание к этой проблеме ученых, практиков, высших судебных инстанций и законодателя².

Нынешняя сложная ситуация, как представляется, обусловлена прежде всего состоянием действующего законодательства.

Оценивая общий принципиальный подход, следует констатировать, что на законодательном уровне допускаются и закреплены важные особенности правового статуса публичных субъектов.

Де-юре и де-факто эта группа субъектов гражданских правоотношений находится в привилегированном положении: в отношении части их имущества (средств бюджетов бюджетной системы) фактически исключена процедура принудительного исполнения, поскольку принцип иммунитета бюджетов в силу действующей редакции ст. 239 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) приобрел, по сути, неограниченный характер.

При этом неоспоримо, что судебные акты следует исполнять, а Конституция РФ гарантирует государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45, ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ), на что неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ), отмечая, что защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется.

Европейский суд по правам человека также не раз отмечал, что государство не должно допускать необоснованных задержек в исполнении судебных актов (постановление от 19.03.1997 по делу *Hornsby v. Greece* и аналогичные решения по искам

См.: Белоусов Л.В. Как поступать судебному приставу-исполнителю, если должником является получатель средств федерального бюджета или государство? Должна ли измениться судебная практика? // Вестник ВАС РФ. 2004. № 11. С. 117–127; № 12. С. 101–111; Колюхова Т.В. К вопросу об исполнении судебных решений по искам к Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 32–37; Баранов В.А., Приженникова А.Н. Актуальные вопросы исполнения решений судов об удовлетворении исков к казне Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 3. С. 44–48.

к Российской Федерации) и во всяком случае оно не вправе ссылаться на недостаточность денежных средств как на основание неисполнения судебного решения (постановления от 09.12.1994 по делу *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, от 07.05.2002 по делу *Burdov v. Russia*, от 18.11.2004 по делу *Wasserman v. Russia* и др.).

Действующее российское законодательство исходит из того, что условия и порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы устанавливаются бюджетным законодательством РФ.

Указанное положение было введено с 01.02.2008 Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее — Закон об исполнительном производстве, Закон), принятым во исполнение указаний КС РФ (см. ч. 2 ст. 1 Закона).

Порядок исполнения судебных актов за счет средств бюджетов бюджетной системы (в том числе бюджетов муниципальных образований) установлен и производится в настоящее время в основном в соответствии с положениями главы 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» БК РФ.

Подобный подход законодателя обусловлен принципиальной позицией КС РФ, высказанной в постановлении от 14.07.2005 № 8-П. Она состоит в том, что государство и входящие в его состав публично-территориальные образования являются особыми субъектами исполнения судебных решений, поскольку связаны необходимостью использования имеющихся в их распоряжении материальных и финансовых средств на цели осуществления возложенных на них полномочий, а публичный характер материально-финансовых основ государственных и муниципальных образований, а также юридически значимые различия в фактическом положении должника и взыскателя предполагают использование специального порядка обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, включая средства местных бюджетов.

КС РФ прямо указал, что упомянутый подход и правовые позиции в полной мере распространяются на случаи обращения взыскания по судебным решениям на средства бюджетов муниципальных образований.

При этом высшая судебная инстанция указала также на отсутствие детального урегулирования отношений, возникающих в связи с решением вопросов обеспечения реального исполнения муниципальным образованием судебных актов (в частности, процедуры внесения изменений в сводную бюджетную роспись или местный бюджет), и на необходимость совершенствования правового ре-

³ См. постановление КС 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 (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 «Хабаровскэнерго».

вправе ссылаться на недоста-
 полнения судебного решения
fineries and Stratis Andreadis v.
 11.2004 по делу *Wasserman v.*

из того, что условия и поряд-
 нам, организациям денежные
 системы устанавливаются бюд-

8 Федеральным законом от
 дстве» (далее — Закон об ис-
 исполнение указаний КС РФ

бюджетов бюджетной систе-
 аний) установлен и произво-
 с положениями главы 24.1
 ания на средства бюджетов

специальной позицией КС РФ,
 Она состоит в том, что госу-
 риальные образования явля-
 ешений, поскольку связаны
 споряжении материальных и
 женных на них полномочий,
 нов государственных и муни-
 мые различия в фактическом
 использование специального
 бюджетной системы Россий-

овые позиции в полной мере
 по судебным решениям на

же на отсутствие детального
 с решением вопросов обес-
 образованием судебных актов
 водную бюджетную роспись
 шенствования правового ре-

ке конституционности отдельных по-
 на 2004 год и на 2005 год и постанов-
 Министерством финансов Российской
 на возмещение вреда, причиненного
 власти либо должностных лиц органов
 кого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского,

гулирования соответствующих отношений и усиления гарантий права на судеб-
 ную защиту⁴.

Таким образом, действующее нормативное регулирование фактически закрепляет
 принцип добровольного исполнения судебных актов, предусматривающих взы-
 скание за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ.

При этом необходимо признать вслед за высшей судебной инстанцией, что БК РФ
 фактически не содержит норм, которые детально регулировали бы права и обязан-
 ности участников процедуры исполнения в случае, если требования исполнитель-
 ного документа в установленный законом трехмесячный срок реально не исполня-
 ются вследствие недостаточности в бюджете денежных средств. Нормы главы 24.1
 БК РФ носят по сути технический характер, предусматривая определенную по-
 следовательность действий органов, отвечающих за исполнение бюджета, которая
 должна приводить к добровольному удовлетворению требований, обращенных
 к бюджету, в установленный срок.

Что же касается ситуаций, когда требования исполнительных документов в срок
 не исполняются вследствие недостаточности денежных средств, то нормы бюд-
 жетного законодательства правил на этот счет не содержат.

Ситуация усугубляется еще и тем, что помимо отсутствия нормативного регули-
 рования в части материальной составляющей не урегулирована и процессуальная
 форма таких взаимоотношений.

Дело в том, что нормы главы 24.1 БК РФ не устанавливают (по понятным причи-
 нам) процессуальных требований к процедуре возбуждения исполнительного про-
 изводства, порядку применения мер принудительного воздействия и пр., а нормы
 законодательства об исполнительном производстве применяются к указанным
 отношениям только в части требований, предъявляемых к исполнительным до-
 кументам, срокам их предъявления, перерыву срока предъявления исполнитель-
 ных документов, а также восстановлению пропущенного срока их предъявления
 (ст. 242.1 БК РФ), что также свидетельствует о наличии пробела в законодатель-
 ном регулировании.

Таким образом, очевидно, что в условиях отсутствия полноценного нормативного
 регулирования процедуры принудительного исполнения судебных актов по искам
 к муниципальным образованиям роль складывающейся судебной практики в ре-
 гулировании отношений по обращению взыскания на средства бюджетов муни-
 ципальных образований обретает особую важность и значимость.

В практике арбитражных судов сформировалось несколько категорий судебных
 споров, которые возникают в процессе принудительного исполнения судебных
 актов по искам, обращенным к казне муниципальных образований.

⁴ См. определение КС РФ от 01.10.2009 № 1312-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб обществ
 с ограниченной ответственностью «Торговый центр «Меркурий» и «Юридическая фирма «Пионер» на на-
 рушение конституционных прав и свобод положениями абзаца пятого пункта 3 статьи 217 и пункта 5
 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Надо также упомянуть о достаточно парадоксальной ситуации, связанной с тем, что судебные акты по делам о признании незаконными действий (бездействия) органов муниципальных образований и их должностных лиц подлежат принудительному исполнению, и на основании вступивших в законную силу решений и постановлений по таким делам арбитражные суды выдают исполнительные листы на принудительное исполнение судебных актов.

Таким образом, несмотря на прямой законодательный запрет принудительного исполнения судебных актов по основным требованиям Федеральной службой судебных приставов, взыскатели передают на принудительное исполнение в подразделения службы не исполнительные документы по основным искам, предусматривающим взыскание за счет средств бюджета, а исполнительные документы по делам о признании незаконным бездействия муниципальных органов и их должностных лиц в рамках исполнения.

В результате в практике арбитражных судов появилась категория дел о признании недействительными постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей в рамках исполнения судебных актов о признании недействительными незаконных действий (бездействия) органов муниципальных образований и их должностных лиц по исполнению судебных актов, предусматривающих взыскание за счет казны муниципального образования.

Практика рассмотрения подобного рода дел может быть охарактеризована как сформировавшаяся. Суды, опираясь на имеющиеся в деле доказательства (возбуждение исполнительных производств, направление писем, привлечение виновных лиц к ответственности, вынесение предупреждений и совершение иных необходимых действий), учитывая неимущественный характер требования, а также руководствуясь положениями главы 13 Закона об исполнительном производстве как правило, делают вывод, что судебным приставом-исполнителем были приняты все необходимые действия, предусмотренные Федеральным законом от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» и Законом об исполнительном производстве, с целью своевременного, полного и правильного исполнения требований неимущественного характера¹⁴, и отказывают в удовлетворении требований о признании незаконным бездействия приставов.

В этом случае суды правомерно исходят из того, что требования подобных исполнительных листов носят неимущественный характер и исполняются по правилам предусмотренным главой 13, а не главой 8 Закона об исполнительном производстве¹⁵. При наличии достаточных оснований полагать, что требование исполнительного документа неимущественного характера фактически исполнено, суды отказывают заявителям и в удовлетворении требований о признании незаконными постановлений об окончании исполнительных производств¹⁶, что с учетом при

¹⁴ См., напр., постановление ФАС Уральского округа от 20.07.2010 № Ф09-5128/10-С2 по делу № А60-61813/2009-С5 (определением ВАС РФ от 18.11.2010 № ВАС-15384/10 отказано в передаче дела № А60-61813/2009-С5 в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления).

¹⁵ См. постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.11.2010 № 17АП-11112/2010 АК по делу № А60-27631/2010.

¹⁶ См. постановление ФАС Уральского округа от 01.07.2010 № Ф09-4929/10-С2 по делу № А60-58222/2009-С (определением ВАС РФ от 22.10.2010 № ВАС-14362/10 отказано в передаче дела № А60-58222/2009-С в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления).

ой ситуации, связанной с
ными действий (бездейс
стных лиц подлежат прин
их в законную силу решен
выдают исполнительные до

ьный запрет принудительн
ниям Федеральной службой
ительное исполнение в под
о основным искам, предусм
исполнительные документы
ципальных органов и их до

лась категория дел о призна
действия) судебных приставов
о признании недействительных
пальных образований и их до
атривающих взыскание за сч

ет быть охарактеризована ка
ся в деле доказательства (ве
ние писем, привлечение винов
дений и совершение иных н
й характер требования, а такж
исполнительном производств
вом-исполнителем были пред
нные Федеральным законом
коном об исполнительном про
вильного исполнения требо
в удовлетворении требовани

то требования подобных исп
ер и исполняются по правил
об исполнительном производ
гать, что требование исполн
практически исполнено, суды с
ний о признании незаконным
производств¹⁶, что с учетом пр

10 № Ф09-5128/10-С2 по делу № А60-384/10 отказано в передаче дела № А60-384/10 в производство по делу (определение суда от 17.11.2010 № 17АП-11112/2010).

суда от 17.11.2010 № 17АП-11112/2010.

929/10-С2 по делу № А60-58222/2005-С2 в передаче дела № А60-58222/2005-С2 (определение суда от 17.11.2010 № 17АП-11112/2010).

исполнительные документы о вторичном, неимущественном характере требова
ний, содержащиеся в таких исполнительных документах, следует признать осно
ванной на данных позицией.

С данной категорией дел связана, хотя и опосредованно, практика рассмотрения
исполнительными арбитражными судами (в частности, ФАС Уральского округа) дел
о признании компетенции за нарушение права на исполнение в разумный срок судеб
ных актов.

При рассмотрении упомянутых споров суды обычно приходят к выводу о том,
что при неисполнении требований исполнительного документа в течение длитель
ного периода времени действия, предпринимаемые компетентными должност
ными лицами уполномоченных органов муниципального образования, являются
исполнительными и малоэффективными, и признают в этих случаях право на ком
пенсацию, считая, что установленный законом срок на добровольное исполнение
требований исполнительного документа нарушен¹⁷.

При рассмотрении суды определяют с учетом конкретных обстоятельств дела
размер компенсации с учетом статуса дополнительной территории, затруднительность исполнения су
дебных актов, исполнение требований исполнительного документа к моменту
рассмотрения дела о выплате компенсации и т. п.)¹⁸. При этом причитающаяся
компенсация взыскивается не с бюджетов Российской Федерации или субъекта
Российской Федерации, а с бюджета соответствующего муниципального образо
вания, бюджет средств которого производится взыскание¹⁹.

Однако взыскание средств с бюджета того же уровня не решает
проблему исполнения, поскольку в рамках исполнения уже этих исполнитель
ных документов возникают аналогичные проблемы, связанные с той же недоста
точностью денежных средств, которая послужила основанием для взыскания ком
пенсации.

Такой подход, как показывает анализ применения судами законодательства
в принудительном исполнении решений по искам, обращенным к казне муници
пальных образований, действующее нормативное регулирование и сложившаяся
практика зачастую делают затруднительной для контрагентов бюджета реализа
цию их права на своевременное исполнение вступившего в силу решения суда.

Процесс установления оптимального сочетания публичных и частных начал в пра
вном регулировании упомянутых отношений еще не закончен, а значит, высшим
арбитражным инстанциям и законодателю надлежит выработать подробную и целост
ную систему подходов к разрешению множества вопросов, которые возникают
в связи с исполнением судебных актов, предусматривающих взыскание с государ
ства иных публично-правовых образований.

Определение ФАС Уральского округа от 15.12.2010 № Ф09-9156/10-19/10-С5 по делу № А60-20767/2008-С1,
определение ФАС Уральского округа от 13.12.2010 № Ф09-8435/07-13/10 по делу № А60-276/2007-С3.

Определение ФАС Уральского округа от 02.12.2010 № Ф09-8991/10-18/10-С5 по делу № А60-4494/2007-С3.