

## Исполнение судебных актов о взыскании бюджетных средств

**Р.Ш. Чениб**, руководитель УФК по Республике Адыгея, кандидат экономических наук, доцент  
**М.Р. Жане**, ведущий специалист-эксперт УФК

**И**сполнение судебных решений характеризует уровень правовой культуры и авторитет государственной власти.

Требование своевременного и эффективного исполнения судебных решений вытекает из взаимосвязанных положений статей 1 (ч. 1), 15 (ч. 2), 17 (ч. 3), 18, 45 (ч. 1), 46 (ч. 1 и 2), 52, 53, 71 (п. «в»), 72 (п. «б» ч. 1) и 118 Конституции Российской Федерации.

Последовательное развитие положений Конституции прослеживается в ст. 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», ст. 13 ГПК РФ, ст. 16 АПК РФ, ст. 392 УПК РФ и ст. 31.2 КоАП РФ, согласно которым вступившие в законную силу судебные решения (постановления по делу об административном правонарушении) обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Обеспечить надлежащее, эффективное и своевременное исполнение судебных решений призван специальный организационно-правовой механизм, установленный, в частности, Федеральным законом от 2.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Однако ввиду того что государство и его органы выступают в качестве особого субъекта отношений, связанных с исполнением судебных решений, процедура исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по денежным обязательствам казенных учреждений, обладает определенной спецификой. С одной стороны, исполнение судебного решения возлагается на органы принудительного исполнения, которые так или иначе зависимы от создавшего их государства и могут находиться в административном

подчинении от вышестоящего органа, являющегося должником по судебному решению. С другой стороны, эффективное выполнение государством возложенных на него функций, связанных с гарантированием прав и свобод граждан, предполагает должный уровень материально-финансовой обеспеченности посредством образования и использования публично-правовых фондов денежных средств – бюджетов. В случае причинения вреда гражданам и организациям государством часть этих бюджетных средств подлежит взысканию в судебном порядке. Судебные решения, вынесенные по искам к органам государственной власти, рождают своеобразную коллизию – с одной стороны, необходимость исполнения судебного решения в полном объеме, с другой – стабильность и непрерывность в реализации функций, возложенных на бюджетное или казенное учреждение. Государство может, таким образом, оказаться в ситуации, когда по причине ограниченности бюджетных средств исполнение судебного решения в полном объеме сделает невозможным выполнение государственным органом возложенных на него функций, фактически парализует его деятельность.

Государственному учреждению, в отношении которого принято судебное решение о взыскании денежных средств в пользу гражданина или юридического лица, должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на счетах, открытых в органах Федерального казначейства, с тем чтобы исполнение судебного акта не парализовало деятельность этого учреждения. Практика показала, что применение к государственным учреждениям мер принудительного исполнения, установленных Законом об исполнительном производстве, имеет столь негативные последствия, что составление бюджета как финансового плана, в основе которого лежит баланс доходов, расходов и источников финансирования дефици-

та, теряло всякий смысл. Невмешательство же судебных приставов-исполнителей в прошлом оборачивалось тем, что органы государственной власти намеренно затягивали процедуру исполнения судебных актов, ссылаясь на отсутствие денежных средств, предусмотренных для погашения долгов.

Все эти обстоятельства диктовали необходимость установления такого механизма исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджета, который не содержал бы мер принудительного исполнения по отношению к государству и его органам. А с другой стороны, необходимо было гарантировать взыскателю скорейшего исполнения судебного акта путем регламентации особых административных процедур, нарушение которых влекло бы не только ответственность должностных лиц, но и применение к недобросовестному должнику временных ограничительных мер.

Каким же нормативным актом установлен порядок обращения взыскания на средства казенных и бюджетных учреждений? Ответ на этот вопрос дает действующий Федеральный закон «Об исполнительном производстве». В ч. 2 ст. 1 Закона содержится бланкетная норма, отсылающая нас по вопросам исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации к бюджетному законодательству Российской Федерации. Следует отметить, что такая формулировка предполагает необходимость обращаться за ответом на вопрос о процедуре и порядке обращения взыскания на имущество учреждений к другим законам, что с точки зрения системности права зачастую оказывается не эффективным.

В настоящее время порядок исполнения судебных решений, предусматривающих взыскания из бюджета по обязательствам казенных учреждений, установлен гл. 24.1 Бюджетного кодекса РФ, введенной Федеральным законом от 27.12.2005 г. № 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» и являющейся специальной по отношению к Закону об исполнительном производстве. Однако не следует искать ответы на все вопросы только в гл. 24.1 БК РФ. Бюджетный кодекс, в свою очередь, содержит ряд прямых отсылок к законодательству об исполнительном производстве. Получается ситуация, при которой законодатель отсылает от Закона об исполнительном производстве к бюджетному законодательству, которое нас в ряде ситуаций возвращает обратно к Федеральному закону «Об исполнительном

производстве». На лицо особая связь бюджетного законодательства и законодательства об исполнительном производстве, о которой не следует забывать ни взыскателям, ни учреждениям, являющимся должниками.

Все статьи гл. 24.1 являются нормами прямого действия, не предусматривающими санкционирования возникающих правоотношений какими-либо подзаконными нормативными актами или локальными актами непосредственного правоприменителя.

Установленный ст. 242.3, 242.4 и 242.5 порядок исполнения судебных решений, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ по денежным обязательствам казенных учреждений, исключает непосредственное взаимодействие взыскателя и должника, поскольку последний, в силу своей правовой природы, находится в заведомо более выгодном положении. Вместо этого Бюджетный кодекс возлагает особую публичную функцию организации исполнения таких судебных решений на Федеральное казначейство, в котором открыты счета должникам.

В порядке, предусмотренном ст. 242.3, 242.4, 242.5 Бюджетного кодекса, в Управление Федерального казначейства по Республике Адыгея и его территориальные Отделения в 2010 г. поступило 268 исполнительных документов на общую сумму 58552114,62 руб. Из них 219 исполнительных листов было исполнено на общую сумму 37277329,92 руб. 49 исполнительных документов были возвращены в суд или взыскателю по основаниям, предусмотренным ст. 242.1 Бюджетного кодекса. Таким образом, количество возвращенных взыскателю или суду исполнительных документов составило 18%. Для сравнения, в 2009 г. было возвращено 28% исполнительных документов, а в 2008 г. – 34%.

Уменьшение количества возвращаемых взыскателю или в суд документов вызвано, во-первых, тем, что постановлением Правительства РФ от 31.07.2008 г. № 159 «О бланках исполнительных листов» была установлена форма исполнительного документа. Бланки исполнительных листов были введены в действие 14 августа 2009 г. До утверждения единых бланков исполнительных документов органы Федерального казначейства часто сталкивались с тем, что представленные исполнительные листы не соответствовали требованиям, предъявляемым к исполнительным документам Законом об исполнительном производстве.

Во-вторых, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в постановлении от 20.07.2010 г. № 5525/10 указал, что взыскателю не может быть отказано в исполнении исполнительного документа, выданного на основании вступившего в законную силу судебного акта, только из-за недочета в оформлении



копии судебного акта, которая в соответствии со ст. 242.1 БК РФ направляется в орган Федерального казначейства. Федеральное казначейство отреагировало на Постановление ВАС Письмом от 21 сентября 2010 г. № 42-7.4-05/9.3-611, в котором рекомендует своим органам руководствоваться Постановлением ВАС. В частности, отсутствие штампа «Копия» в правом верхнем углу каждой страницы судебного акта при его надлежащем заверении на последней странице, а также отсутствие на заверенной копии судебного акта сведений о вступлении его в законную силу не являются основаниями для возврата исполнительного документа.

На наш взгляд, законодатель придает чрезмерное значение копии судебного акта, тем более, если учесть, что Правительством разработаны и утверждены бланки исполнительных листов, а сам Бюджетный кодекс не содержит такого основания возврата исполнительного документа, как несоответствие его судебному решению. Представляется целесообразным исключить надлежаще заверенную копию судебного акта из перечня документов, направляемых в ФК с целью обращения взыскания на средства получателей бюджетных средств. Отметим, что ст. 30 Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», которым с 1 июля 2012 г. будет регулироваться порядок обращения взыскания на средства бюджетных учреждений нового типа, содержит требование о предоставлении только исполнительного документа и заявления взыскателя.

Наибольшее количество исполнительных документов, поступивших в УФК по Республике Адыгея в 2010 г., предусматривало обращение взыскания на средства федерального бюджета по обязательствам Минобороны России и его подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств — всего 158 исполнительных листов на общую сумму 1200170890, 86 руб.

Анализ предъявляемых в органы Федерального казначейства исполнительных листов позволяет выявить сферы деятельности государственных учреждений, в которых чаще всего происходит ущемление прав физических и юридических лиц. К примеру, за первое полугодие 2011 г. в УФК по Республике Адыгея направлено для исполнения 68 исполнительных документов. Из них 20 исполнительных документов, что составляет 30% от общего числа, предусматривают взыскание суммы долга по неисполненному договору (контракту). При этом сумма взысканий по этим 20 исполнительным документам составляет 67% от общей суммы денежных средств, взысканных по исполни-

тельным документам, поступившим в УФК по Республике Адыгея в первые 6 месяцев 2011 г. Более того, все 20 исполнительных документов предусматривают обращение взыскания по обязательствам, вытекающим из договоров и контрактов, заключенных Минобороны России и его подведомственными получателями и распорядителями бюджетных средств.

Поступившие в первом полугодии 2011 г. 10 исполнительных документов предусматривают взыскание госпошлины, однако сумма денежных средств по этим исполнительным листам составляет немногим больше 0,1% от общей суммы взысканий.

Эффективная реализация возложенной на Федеральное казначейство функции обеспечения исполнения судебных решений, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, была бы невозможна без особой временной ограничительной меры, предусмотренной законодателем — приостановлении операций по расходованию средств на всех лицевых счетах должника, который не перечислил в трехмесячный срок взыскателю то, что ему причитается.

В частности, в 2010 г. УФК по Республике Адыгея было направлено 5 уведомлений о приостановлении операций по расходованию средств на лицевых счетах должника в связи с неисполнением исполнительного документа. В то же время в 2009 г. 84 раза приостанавливались операции по расходованию средств на лицевых счетах должников, открытых в управлении и отделениях. В 2008 г. таких precedентов было 43, из них 7 раз операции приостанавливались в связи с нарушением графика периодических выплат взыскателю. В 2007 г. в связи с многократно большим количеством поступивших исполнительных документов операции на лицевых счетах приостанавливались 470 раз. За первые 6 месяцев 2011 г. операции на лицевых счетах в связи с неисполнением в срок требований судебного решения приостанавливались 22 раза.

В 2010 г. и первом полугодии 2011 г. приостанавливались операции только на лицевых счетах распорядителей и получателей бюджетных средств, подведомственным Минобороны России.

Представленные данные свидетельствуют о том, что органы Казначейства все реже возвращают взыскателям исполнительные документы по формальным основаниям, при этом максимально эффективно исполняя возложенную на них функцию обеспечения исполнения судебных решений, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.