

## Совершенствование порядка исполнения судебных актов о взыскании денежных средств за счет казны

В Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике в 2008–2010 гг. одними из основных принципов бюджетной стратегии на 2008–2010 гг. и дальнейшую перспективу названы повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе и усиление ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов.

**Дмитрий ПИГУНОВ**, начальник отдела судебной защиты и методического обеспечения исполнения судебных актов Юридического управления Федерального казначейства

Одним из ярких примеров, демонстрирующих взаимозависимость этих явлений, является процесс исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что позволяет считать задачу его совершенствования приоритетной не только для органов, обеспечивающих организацию и функционирование бюджетной системы Российской Федерации, но и для судебной системы страны.

В соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» условия и порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам, организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации устанавливаются бюджетным законодательством Российской Федерации. Порядок исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, определен в Бюджетном кодексе РФ, где установлена зависимость порядка исполнения судебных актов от правовой природы возникновения обязательства: в первом случае это денежное обязательство бюджетного учреждения, во втором – обязательство вследствие причинения вреда и иные иски к казне.

По указанному основанию организация исполнения судебных актов возлагается:

- на орган Федерального казначейства, в котором должнику открыты и ведутся лицевые счета получателя средств федерального бюджета и в который направляется судебный акт; исполнение осуществляется за счет имеющихся лимитов бюджетных обязательств / объемов финансирования должника либо – в случае их недостаточности – за счет средств федерального бюджета, выделяемых должнику вышестоящим распорядителем для исполнения судебного акта (рис. 1);
- на Министерство финансов РФ, исполняющее судебное постановление за счет средств федерального бюджета, которые предусмотрены для исполнения судебных актов законом о бюджете на соответствующий год (рис. 2).

Несмотря на имеющиеся процедурные различия, по своему экономическому содержанию механизмы взыскания однородны. Производя взыскание как за счет казны, так и за счет средств федерального бюджета, конечные правоприменители – Минфин России и Федеральное казначейство – осуществляют выплаты из ассигнований, предусмотренных для исполнения судебных актов законом о бюджете на соответствующий год.

Необходимо отметить, что определение понятия «казна» в Гражданском кодексе РФ дано в отрыве от реального бюджетного устройства и правового положения федерального имущества. Не способствуют пониманию правовой природы казны и противоречивые нормы Кодекса, определяющие казну и как субъект, и как объект правоотношений. Поэтому данное Гражданским кодексом определение казны неактуально для органа, исполняющего судебные акты, которые предусматривают взыскание за счет средств казны. Для конечного правоприменителя указание в резолютивной части судебного акта на взыскание за счет средств казны является своего рода маркером средств федерального бюджета – целевой статьи, по которой отражаются расходы по исполнению судебных актов.

Вместе с тем последствия, обусловленные совокупностью исполнения судебных актов и представлением Российской Федерации Минфином России, имеют принципиальное значение для системы исполнения судебных актов, предусматривающих



Справка «Бюджета»



**Дмитрий Михайлович ПИГУНОВ**, начальник отдела судебной защиты и методического обеспечения исполнения судебных актов Юридического управления Федерального казначейства

Родился 11 ноября 1980 г. в станице Костромской Краснодарского края.

В 2002 г. окончил Ставропольский государственный университет,

в 2005 г. – Российскую академию государственной службы при Президенте РФ.

1999–2001 гг. – юрист войсковой части.

2001–2003 гг. – ведущий специалист Ставропольского гарнизонного военного суда.

2003–2006 гг. – помощник судьи Арбитражного суда Ставропольского края.

С 2006 г. по настоящее время – начальник отдела судебной защиты и методического обеспечения исполнения судебных актов Юридического управления Федерального казначейства.

обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы страны. Если предъявление исполнительного листа к счету бюджетного учреждения является дисциплинирующим воздействием и мерой реагирования на неисполнение им своего обязательства, то в случае взыскания вреда, причиненного тем же бюджетным учреждением – органом государственной власти, механизм обратной связи полностью нивелирован и подменен обязанностью Минфина России представлять интересы Российской Федерации в суде с последующим исполнением судебного акта. Таким образом, в механизме исполнения судебных актов имеется источник принципиальных противоречий, обусловленных возложением на Минфин России гражданским и бюджетным законодательством взаимоисключающих функций:

- правоустанавливающей функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию порядка исполнения судебных актов по данной категории дел;
- функции представителя Российской Федерации по делам о взыскании вреда и иным искам к казне в суде;
- функции органа, исполняющего судебные акты.

Это обуславливает отсутствие мотивации и соответственно неэффективность представления главными распорядителями средств федерально-

го бюджета и подведомственными получателями интересов Российской Федерации в суде.

Для причинителей вреда – органов государственной власти казна стала бездонной бочкой, где исчезают все судебные акты, порождаемые реализацией их властных полномочий. Более того, Минфин России и территориальные органы Федерального казначейства выступают в роли бесплатных адвокатов правоохранительных и силовых ведомств, которые, не имея прямого процессуального интереса, допускают ненадлежащее представление интересов Российской Федерации в суде, поскольку взыскание в любом случае будет произведено с Минфина России за счет казны и не повлечет за собой никаких негативных последствий.

В этих условиях представление интересов Российской Федерации по делам о признании незаконными действий правоохранительных и ряда других органов, являющихся основными причинителями вреда, объективно не может быть надлежащим ни с точки зрения качества, ни с точки зрения организации в силу того, что Минфин России и Федеральное казначейство не в состоянии оценить правомерность их действий для выработки обоснованной позиции в суде.

В судах общей юрисдикции подобная ситуация доведена до абсурда: судьи самостоятельно, вопреки волеизъявлению истца о взыскании вреда

с органа, причинившего вред, в качестве ответчика привлекают Минфин России, причем нередки случаи, когда министерство узнает о произведенном взыскании из предъявленного исполнительного документа.

Кроме того, взаимоисключающие толкования Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом положений Гражданского и Бюджетного кодексов, регламентирующих порядок представления интересов Российской Федерации, порождают разночтения норм гражданского и бюджетного законодательства внутри судебной системы и создают дополнительное препятствие установлению единообразной судебной практики по делам о взыскании средств бюджетов бюджетной системы. Существующий порядок представления интересов Российской Федерации и механизм исполнения судебных актов, предусматривающих возмещение вреда за счет казны, является причиной неконтролируемых взысканий и неэффективного расходования бюджетных средств.

На указанные факты неоднократно обращал внимание и Европейский суд по правам человека: порядок, при

**Рис. 2.** Действующий механизм исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджета по обязательствам бюджетного учреждения



котором Минфин России является одновременно ответчиком в суде и органом, исполняющим вынесенный судебный акт, нуждается в изменении. Все вышесказанное свидетельствует о необходимости совершенствования порядка представления Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований по искам о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов публично-правовых образований либо должностных лиц этих органов, наряду с совершенствованием механизма исполнения судебных актов.

В действующем законодательстве предусмотрен инструментарий, позволяющий добиться существенно усиления ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за эффективность бюджетных расходов и повысить эффективность исполнения судебных актов. Так, ст. 125 Гражданского кодекса дает государственным органам, органам местного самоуправления, а также юридическим лицам и гражданам в рамках компетенции, которая установлена актами, определяющими статус этих органов, а также по специальному поручению право приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде от имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Статья 158 Бюджетного кодекса возлагает на главного распорядителя средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, бюджета муниципального образования обязанность выступать в суде соответственно от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования о возмещении вреда, причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, по ведомственной при-



надлежности и предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности денежным обязательствам подведомственных бюджетных учреждений.

Вносимые в гражданское и бюджетное законодательство изменения должны быть синхронизированы: обязанность представления интересов Российской Федерации по искам о возмещении вреда, причиненного в результате незаконных действий, и иным искам к казне следует возлагать непосредственно на бюджетное учреждение, причинившее вред (рис. 3), либо – опосредованно – на главного распорядителя средств федерального бюджета по ведомственной принадлежности (рис. 4). В первом случае такой порядок потребует отлаженного взаимодействия получателя с вышестоящим распорядителем средств федерального бюджета для своевременного выделения бюджетных ассигнований в целях исполнения судебного акта. Во втором случае понадобится усиление методической работы по обеспечению представления интересов главного распорядителя средств федерального бюджета подведомственными получателями, на которых в итоге ляжет эта обязанность, по аналогии с представлением интересов Министерства финансов РФ и Федерального казначейства территориальными органами Федерального казначейства.

В этой связи необходим глубокий методологический анализ обоих вариантов с целью создания механизма, обеспечивающего максимальную эффективность расходования средств бюджета и исполнения судебных актов. Отметим, что предполагаемые изменения носят организационный характер (корректировка правовой работы в части представления интересов Российской Федерации) и не затрагивают функциональную деятельность бюджетного учреждения.

Функцию организации исполнения судебных актов по обязательствам вследствие причинения вреда и иным искам к казне предполагается возложить на Федеральное казна-



чейство, на практике показавшее самую высокую среди государственных органов, исполняющих судебные акты, эффективность организации их исполнения, сохранив за Минфином России правоустанавливающую функцию выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере исполнения судебных актов указанной категории дел.

Рассмотренные выше пути повышения эффективности расходования бюджетных средств и исполнения судебных актов показаны применительно к федеральному уровню, но в равной степени могут использоваться и на других уровнях бюджетной системы страны. ●