**ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ АКТОВ: ОПРЕДЕЛЕНА ЕДИНАЯ ПОЗИЦИЯ**

*Александр Владимирович СКОБЕЛЕВ, директор Правового департамента Министерства финансов РФ*

Вопросы исполнения судебных актов о взыскании денежных средств за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ длительное время не находили полного и всестороннего отражения в постановлениях Пленума Верховного суда. Это приводило к формированию неоднозначной судебной практики по вопросам применения норм главы 24.1 Бюджетного кодекса. Сегодня ситуация изменилась. В конце мая Пленум Верховного суда утвердил постановление № 13[[1]](#footnote-1), посвященное вопросам, связанным с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ (Постановление № 13).

**История вопроса**

В мае 2005 года Президент РФ в своем Бюджетном послании к Федеральному собранию указал на то, что проблема исполнения судебных решений по искам к органам государственной власти и органам местного самоуправления полностью не урегулирована. В связи с этим Правительству РФ было поручено усовершенствовать нормативно-правовую базу исполнения судебных решений по искам к казне публично-правовых образований, органам государственной власти и органам местного самоуправления. В результате этой работы в конце декабря 2005 года в БК РФ появилась глава 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

На необходимость однозначного законодательного регулирования этого процесса указал и Конституционный суд в своем постановлении от 14 июля 2005 года № 8-П (Постановление № 8-П) по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003–2005 годы и постановления Правительства РФ от 9 сентября 2002 года № 666[[2]](#footnote-2). В Постановлении № 8-П отмечено, что эффективное выполнение государством возложенных на него публичных функций, в том числе связанных с защитой прав и свобод граждан, предполагает должный уровень их материально-финансовой обеспеченности посредством образования и использования публично-правовых фондов денежных средств — бюджетов.

Конституционный суд также подчеркнул, что законодатель обязан обеспечить для взыскателя реализацию в полном объеме его конституционных прав на судебную защиту и на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Следовательно, взыскателю должна быть гарантирована возможность получить то, что ему причитается по судебному решению и в разумный срок. Также Конституционный суд указал на необходимость организации эффективного, а не формального судебного контроля за исполнением судебного решения уполномоченными органами. Такой контроль, в частности, должен обеспечивать заинтересованным лицам права на обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц, приводящих к затягиванию исполнения судебного решения или его неисполнению.

**Работает иммунитет**

Цели, обозначенные Конституционным судом 14 лет назад, сохраняют актуальность и сегодня. Несмотря на то что государство приложило немало усилий по совершенствованию процесса исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, практика применения соответствующих норм БК РФ свидетельствует о наличии ряда вопросов, возникающих как у судов, исполняющих органов, так и у граждан, организаций, обращающихся за исполнением судебных решений. Принятое в конце мая текущего года Пленумом Верховного суда Постановление № 13 позволило дать однозначные ответы на некоторые из них.

Бюджетным кодексом и Законом от 2 октября 2007 года № 229–ФЗ «Об исполнительном производстве» (Закон № 229–ФЗ) разграничены порядки исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов и иных судебных актов. Несмотря на это, на практике у взыскателей зачастую возникает вопрос определения надлежащего органа, уполномоченного на исполнение судебного акта.

Так, нередки случаи, когда взыскатели предъявляют исполнительные документы о взыскании денежных средств за счет бюджетов в Федеральную службу судебных приставов для принудительного исполнения. Кроме того, отсутствие единообразного подхода к толкованию положений Закона № 229–ФЗ в их взаимосвязи с бюджетным законодательством РФ порой приводит к вынесению судебными приставами-исполнителями постановлений и требований, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов. Вместе с тем БК РФ установлен иммунитет — специальный правовой режим, в силу которого обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ осуществляется только на основании судебного акта, за исключением случаев, прямо указанных в пункте 1 статьи 239 БК РФ.

Данную правовую дилемму разрешило Постановление № 13. В нем указано, что механизм принудительного исполнения, закрепленный в Законе № 229–ФЗ, не применяется при обращении взыскания на средства бюджетов, кроме случаев, установленных БК РФ.

**Только на счет взыскателя**

Следующий вопрос, ответ на который дало Постановление № 13, — возможность применения норм института представительства, закрепленных в гражданском законодательстве РФ, при исполнении судебных актов в соответствии с бюджетным законодательством. В силу пункта 2 статьи 242.1 БК РФ в исполняющий орган для исполнения судебного акта необходимо представить реквизиты банковского счета взыскателя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию.

Вместе с тем в Минфин России зачастую поступают на исполнение документы с требованием перечислить денежные средства по реквизитам банковского счета, открытого на имя представителя взыскателя. К документам прилагается доверенность, в которой оговорены соответствующие полномочия представителя. Руководствуясь нормами БК РФ, Минфин России вынужден возвращать такие исполнительные документы без исполнения. Указанные случаи неоднократно являлись предметом обжалования действий Минфина России в судах.

Отсутствие однозначного подхода судов к толкованию приведенной выше нормы БК РФ способствовало формированию неоднозначной судебной практики по данному вопросу. Первым шагом к установлению единообразного подхода стало вынесение судами отдельных судебных актов, разъяснивших, что участником рассматриваемых правоотношений является взыскатель, а не его представитель.

В 2017 году Верховный суд, отменяя решение нижестоящих судов о признании незаконным возврата Минфином России исполнительного документа без исполнения из-за представления реквизитов банковского счета доверенного лица взыскателя, указал, что действующее бюджетное законодательство не предусматривает возможности перечислять средства, подлежащие взысканию, на банковский счет представителя взыскателя. Окончательная точка в обозначенной правоприменительной дискуссии была поставлена Постановлением № 13.

Пленум Верховного суда четко разъяснил, что в целях исключения риска недобросовестных действий при получении исполнения и защиты интересов взыскателя перечисление сумм, подлежащих взысканию по исполнительному документу, на счет представителя взыскателя или по его просьбе на счет иного лица не допускается независимо от наличия этого полномочия в доверенности.

**Кто за что ответит?**

Уникальность раздела бюджетного законодательства РФ, регулирующего вопросы исполнения судебных актов, заключается в различном порядке исполнения судебных актов по искам к публично-правовым образованиям и по искам к казенным учреждениям, в том числе государственным органам и органам местного самоуправления, о взыскании денежных средств по их обязательствам. Порядок исполнения судебных актов по искам к публично-правовым образованиям о взыскании убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) государственных органов и органов местного самоуправления, определен статьей 242.2 БК РФ. Исполнительные документы, выданные на основании вышеуказанных актов, направляются для исполнения непосредственно в Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ или в финансовые органы муниципальных образований.

В то же время порядок исполнения судебных актов, предусматривающих взыскание денежных средств с казенных учреждений и соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления, определен положениями статей 242.3–242.5 БК РФ. Исполнительные документы, выданные на основании вышеуказанных актов, направляются для исполнения по месту открытия получателю средств соответствующего бюджета лицевого счета для учета операций по исполнению расходов бюджета, то есть в органы Федерального казначейства, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований. Таким образом, порядок исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, зависит от существа заявленных исковых требований.

Несмотря на то что БК РФ вопросы исполнения судебных актов в порядке, предусмотренном статьями 242.3–242.5 и статьей 242.2, урегулированы в достаточной степени, в судебной практике нередко встречается противоречивое и неоднозначное толкование приведенных выше норм. Так, например, арбитражным судом субъекта РФ в рамках рассмотрения дела о взыскании задолженности по государственному контракту основная сумма долга была взыскана с должника (государственного органа) за счет казны РФ. Указанный судебный акт был исполнен Минфином России в порядке, предусмотренном статьей 242.2 БК РФ. Вместе с тем неустойка по указанному выше государственному контракту была взыскана непосредственно с должника, что в соответствии с положениями главы 24.1 БК РФ предусматривает исполнение судебного акта в порядке, установленном статьей 242.3 кодекса. Таким образом, в рамках взыскания задолженности по одному государственному контракту судом было применено различное толкование норм бюджетного законодательства. Данный подход суда к разрешению вопроса порядка исполнения судебных актов, вытекающих из одного обязательства, в первую очередь негативно сказывается на реализации права взыскателя на исполнение судебного акта.

Кроме того, в судебной практике нередки случаи, когда судебный акт одновременно содержит указание на два взаимоисключающих порядка его исполнения. Так, взыскивая денежные средства с государственного органа за счет казны РФ, что подразумевает исполнение судебного акта в порядке статьи 242.2 БК РФ, суд одновременно указывает на возможность его исполнения в порядке, установленном статьей 242.3 БК РФ. Подобное двусмысленное толкование норм БК РФ фактически блокирует исполнение судебных актов и приводит к необходимости исполняющих органов обращаться в суды за разъяснением порядка исполнения судебных актов.

В этой связи вопросу единообразного толкования применения норм БК РФ и определению надлежащего порядка исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, Пленум Верховного суда уделил особое внимание. В пункте 19 Постановления № 13 разъяснено, что исходя из определений понятий «денежные обязательства» и «получатель бюджетных средств» (статья 6 БК РФ) к числу денежных обязательств казенных учреждений, исполнение которых осуществляется в соответствии со статьями 242.3–242.5 БК РФ, относится в том числе их обязанность уплатить за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки или согласно положениям закона, иного правового акта, условиям договора, соглашения. В связи с вышеизложенным в порядке, установленном статьями 242.3–242.5 БК РФ, должно производиться, в частности, исполнение судебных актов о взыскании с казенного учреждения денежных средств по государственным (муниципальным) контрактам, неосновательного обогащения, а также о возврате излишне уплаченных платежей по сделкам или в силу закона. При этом особое внимание обращено на то, что заключение государственного (муниципального) контракта или иной гражданско-правовой сделки казенным учреждением не влечет взыскания образовавшейся задолженности за счет казны публично-правового образования. Казенные учреждения, являясь юридическими лицами и выступая в суде в качестве истца и ответчика, отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами и обеспечивают исполнение денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в соответствии с БК РФ.

Кроме того, в пункте 19 Постановления № 13 указано, что особенности исполнения судебных актов о взыскании денежных средств с казенного учреждения за счет бюджетных средств не являются основанием для освобождения должника от уплаты процентов, начисляемых по правилам статьи 395 ГК РФ. При этом проценты начисляются за все время нахождения исполнительного документа на исполнении в органе Федерального казначейства или соответствующем финансовом органе.

Вместе с тем применительно к положениям статьи 242.2 БК РФ существует иное толкование норм гражданского и процессуального законодательства РФ. Так, при исполнении судебных актов по искам к публично-правовым образованиям в течение предусмотренного пунктом 6 статьи 242.2 БК РФ срока, а также за период с момента вступления судебного акта в законную силу и до поступления исполнительного документа в финансовый орган проценты за пользование чужими денежными средствами не начисляются и индексация взысканных судом денежных сумм не производится.

Таким образом, в Постановлении № 13 не только дифференцированы различные механизмы исполнения судебных актов о взыскании бюджетных средств, но и определены конкретные случаи применения норм ГК РФ в части начисления процентов за пользование чужими денежными средствами. Однозначно установлено, что указанные проценты могут быть начислены и взысканы только применительно к судебным спорам, вытекающим из обязательственных правоотношений конкретного хозяйствующего субъекта, а не публично-правового образования.

**Кто оплачивает расходы?**

Поскольку судебные разбирательства неминуемо сопряжены с тратами заявителя, то в Постановлении № 13 отдельно разъяснены вопросы распределения судебных расходов. Так, в нем указано, что в случае удовлетворения иска к публично-правовому образованию о возмещении вреда, взыскиваемого за счет казны публично-правового образования, исполнение обязанности по возмещению судебных расходов также осуществляется за счет публично-правового образования. При этом в случае удовлетворения исковых требований к казенному учреждению (органу государственной власти, государственному или муниципальному органу) по его денежным обязательствам судебные расходы также подлежат взысканию непосредственно с указанного ответчика, и исполнение судебного акта осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, а не за счет казны публично-правового образования.

Кроме того, разъяснен вопрос о распределении судебных расходов в случае удовлетворения требований физических и юридических лиц об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями. В этом случае возмещение судебных расходов возлагается непосредственно на орган власти, организацию, чьи решение, действия (бездействие) оспаривались. При этом подтвержденное судебным актом требование о возмещении судебных расходов также исполняется за счет средств соответствующего бюджета, а не за счет казны публично-правового образования.

Таким образом, Постановлением № 13 раскрыты наиболее острые и актуальные вопросы, касающиеся применения норм бюджетного законодательства РФ при исполнении судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ. Применение разъяснений Пленума Верховного суда судами, исполняющими органами, а также взыскателями позволит значительно сократить количество возвратов исполнительных документов без исполнения, сократить сроки исполнения судебных актов, а также существенно снизить нагрузку на суды. Все это в конечном итоге благоприятно скажется на работе всей государственной системы исполнения судебных актов.

**Документы должны быть правильными**

Проведенный Минфином России анализ правоприменительной практики исполнения судебных актов о взыскании денежных средств за счет казны РФ показал, что основной причиной возврата исполнительных документов без исполнения является непредставление взыскателем или судом какого-либо документа и несоответствие представленных документов требованиям, установленным ГПК РФ, КАС РФ, АПК РФ и законодательством РФ об исполнительном производстве (рисунок). Так, Минфином России в 2016 году без исполнения было возвращено 11,03% от находившихся на исполнении документов, в 2017 году — 11,48%, в 2018 году — 7,99%.

***Источник: журнал "Бюджет" http://bujet.ru/article/386031.php***

1. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 28 мая 2019 года № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-1)
2. «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». [↑](#footnote-ref-2)