

**Проблемы исполнения судебных решений
по искам о возмещении вреда, причиненного государственными
органами или их должностными лицами, исполнение которых
предусмотрено за счет казны российской Федерации**

Л.Ф. Лесницкая, М.А. Рожкова

Лесницкая Л.Ф., главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации.

Рожкова М.А., ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Действующий Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего закону или иному правовому акту, подлежит возмещению. В любом из названных случаев вред возмещается не самим причинителем вреда, а за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования (ст. 1069 ГК РФ).

Как показывает практика, исполнение судебных решений по указанным делам сопряжено со значительными трудностями¹.

Так, П. обратился с иском к Правительству Российской Федерации о взыскании суммы ущерба, причиненного неисполнением обязательства, вытекающего из облигации государственного внутреннего выигрышного займа СССР 1982 года.

Требования П. были мотивированы тем, что он является владельцем облигации внутреннего выигрышного займа СССР 1982 года, номиналом 25 рублей, N 032, серии N 234176, выпущенной сроком до 1 января 2002 г. Согласно условиям займа облигации должны свободно покупаться сберегательными кассами.

Учитывая, что правопреемником СССР является Российская Федерация, Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 1992 г. N 97 было подтверждено правопреемство Правительства Российской Федерации по обязательствам бывшего Союза ССР перед гражданами Российской Федерации по названным облигациям. Однако одновременно Правительство Российской Федерации приостановило покупку и продажу облигаций этого займа и проведение тиражей с выигрышами по нему.

Федеральным законом от 10 мая 1995 г. N 73-ФЗ "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации" предусмотрено, что государство гарантирует восстановление и обеспечение сохранности денежных сбережений, созданных гражданами Российской Федерации в том числе путем помещения денежных средств в государственные ценные бумаги СССР, размещение которых производилось на территории РСФСР в период до 1 января 1992 г. Названные сбережения признаны государственным внутренним долгом Российской Федерации

¹ О наличии целого ряда проблем, связанных с вынесением решений по искам к казне и с исполнением исполнительных документов, выданных во исполнение судебных решений по такого рода искам, свидетельствует и то, что Президиум Верховного Суда Российской Федерации регулярно обращается к рассмотрению этих вопросов. В частности, пояснения на некоторые из этих вопросов содержатся в ответах, утвержденных Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2004 г. (Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005. N 4. С. 27 - 29).

(ст. 2 Закона).

Федеральным законом от 6 июля 1996 г. N 87-ФЗ "О порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации", Федеральным законом от 4 февраля 1999 г. N 21-ФЗ "О базовой стоимости необходимого социального набора" был определен порядок расчета долговой стоимости гарантированных сбережений через необходимый социальный набор. Руководствуясь установленным порядком расчета, истец исчислил долговую стоимость единицы номинала его облигации, которая по его подсчетам составила 1665 руб. 50 коп.

Затем П. увеличил исковые требования и просил взыскать с ответчика 2772 руб. 34 коп.

Решением Ленинского районного суда г. Кемерово от 6 мая 2002 г. в удовлетворении исковых требований П. было отказано.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда от 2 августа 2002 г. решение Ленинского районного суда было отменено и дело направлено на новое рассмотрение в тот же суд.

Истец уточнил свои требования и просил взыскать с Правительства Российской Федерации в его пользу 2250 руб. и судебные расходы.

При повторном рассмотрении, исследовав все обстоятельства дела и придя к выводу о том, что Правительством Российской Федерации не исполняются принятые обязательства, суд счел обоснованными заявленные П. требования и принял решение о возмещении истцу ущерба, причиненного бездействием Правительства Российской Федерации, в сумме 2250 руб.

Исполнительный лист N 2-161-03 от 18 апреля 2003 г. был направлен в службу судебных приставов-исполнителей ЦАО г. Москвы.

21 июля 2003 г. судебным приставом-исполнителем было возбуждено исполнительное производство N 45/207. В тот же день судебным приставом-исполнителем был составлен акт о невозможности взыскания 2250 руб. с Министерства финансов Российской Федерации в пользу П., со ссылкой на ст. 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", в силу которой исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации службой судебных приставов-исполнителей не производится, что делает невозможным исполнение названного исполнительного документа.

В тот же день (21 июля 2003 г.) судебный пристав-исполнитель выносит постановления о возвращении взыскателю исполнительного документа и об окончании исполнительного производства N 45/207 по причине невозможности взыскания.

Рассмотрим другое дело.

Ч. обратился в суд с иском к Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, УВД Сахалинской области, прокуратуре Сахалинской области с требованием о компенсации морального вреда в сумме 300000 руб., ссылаясь на незаконное возбуждение в отношении него уголовного дела, применение в связи с этим в качестве меры пресечения заключения под стражу и взятия с него подписки о невыезде.

В обоснование своих требований Ч. указал, что 16 мая 1995 г. в отношении него было возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 147 УК РФ, которое 16 августа было приостановлено следователем Холмского ГОВД.

25 декабря 1995 г. следственными органами г. Холмска уголовное дело было прекращено в связи с изменением обстановки. 1 марта 1996 г. прокуратурой г. Холмска данное постановление следователя было отменено, производство возобновлено.

17 апреля 1996 г. следственные органы г. Холмска прекратили уголовное дело в отношении Ч. за отсутствием в его действиях состава преступления. 24 апреля 1996 г. прокуратурой г. Холмска данное постановление следователя было отменено и производство по делу возобновлено.

16 августа 1995 г. Ч. предъявлено обвинение по ч. 1 ст. 147 УК РФ и изменена мера пресечения: вместо подписки о невыезде применено заключение под стражу. 22 декабря 1995 г.

была изменена мера пресечения: содержание под стражей заменено на подписку о невыезде.

10 июня 1996 г. прокурором г. Холмска было утверждено обвинительное заключение по обвинению Ч. в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 147 УК РФ.

20 февраля 1998 г. Невельский городской суд Сахалинской области вынес по делу оправдательный приговор за отсутствием в действиях Ч. состава преступления и отсутствием события преступления.

В результате этого, как указывал Ч., а также в связи с оказываемым на него давлением сотрудниками УВД Сахалинской области ему были причинены нравственные и физические страдания.

В решении от 17 апреля 2003 г. Южно-Сахалинский городской суд, установив факт незаконного привлечения Ч. к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу и подписки о невыезде, признал обоснованными требования Ч. о компенсации морального вреда. В итоге с учетом степени нравственных и физических страданий истца, а также приняв во внимание ряд фактических обстоятельств дела, суд взыскал за счет казны Российской Федерации в лице Министерства финансов Российской Федерации в пользу Ч. компенсацию морального вреда в сумме 15000 руб.

Исполнительный лист N 2-849 от 10 июня 2003 г. был направлен в службу судебных приставов-исполнителей ЦАО г. Москвы.

28 июля 2003 г. судебным приставом-исполнителем было возбуждено исполнительное производство N 40/41-03. В тот же день судебным приставом-исполнителем был составлен акт о невозможности взыскания 15000 руб. с Министерства финансов Российской Федерации в пользу Ч., со ссылкой на ст. 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", в силу которой исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации службой судебных приставов-исполнителей не производится, что делает невозможным исполнение названного исполнительного документа.

В тот же день (28 июля 2003 г.) судебный пристав-исполнитель выносит постановления о возвращении взыскателю исполнительного документа и об окончании исполнительного производства N 40/41-03 по причине невозможности взыскания.

Выводы судебных приставов-исполнителей о невозможности исполнения исполнительных листов в обоих случаях основаны на следующем.

В ст. 1, 3 Федерального закона "Об исполнительном производстве" закреплено, что настоящий Федеральный закон определяет условия и порядок принудительного исполнения судебных актов и иных актов других органов органами принудительного исполнения - службой судебных приставов-исполнителей.

Вместе с тем в изъятие из общих правил принудительного исполнения судебных актов и актов других органов службой судебных приставов-исполнителей ст. 5 упомянутого Закона предусматривает возможность исполнения требований судебных актов и актов других органов в установленных законом случаях иными органами, которые не являются органами принудительного исполнения. К числу таких органов п. 1 ст. 5 Закона "Об исполнительном производстве" относит, в частности, банки и иные кредитные организации. Кроме того, в силу п. 2 ст. 5 указанного Закона правом исполнения судебных актов и актов других органов могут быть наделены и иные органы, организации, должностные лица и граждане, если это специально предусмотрено федеральным законом.

В соответствии с вышесказанным ст. 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", ст. 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год", ст. 111 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" исполнение судебных решений по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, исключено из компетенции службы судебных приставов-исполнителей. На основании указанных норм право исполнения судебных решений по названным искам предоставлено непосредственно Министерству финансов Российской Федерации.

Федерации.

Надо отметить, что названные положения в специальных законах, каковыми являются федеральные законы о федеральном бюджете на очередной год, не признаны Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. N 8-П противоречащими Конституции Российской Федерации². Вместе с тем, как указывается в п. 3.2 Постановления Конституционного Суда, включение таких положений в упомянутые законы приводит к тому, что механизм исполнения соответствующих судебных решений не опирается на стабильную правовую основу, чем нарушается принцип верховенства права, включающий в качестве обязательного элемента правовую определенность.

В настоящих делах невозможность исполнения судебными приставами-исполнителями исполнительного листа N 2-161-03 от 18 апреля 2003 г. (о взыскании за счет казны Российской Федерации в пользу П. ущерба, причиненного бездействием Правительства Российской Федерации, в сумме 2250 руб.) и исполнительного листа N 2-849 от 10 июня 2003 г. (о взыскании за счет казны Российской Федерации в пользу Ч. компенсации морального вреда в сумме 15000 руб.) повлекла за собой обращение взыскателей П. и Ч. непосредственно в Министерство финансов Российской Федерации. Однако возложенные на Министерство финансов Российской Федерации полномочия по исполнению судебных решений по искам названной категории в обоих случаях не были реализованы. Иными словами, Министерством финансов Российской Федерации не были реально исполнены упомянутые исполнительные листы.

Ситуация, при которой вступившие в законную силу судебные решения не были исполнены, сложилась в силу следующего.

Согласно ст. 1071 ГК РФ Министерство финансов Российской Федерации выступает в качестве уполномоченного органа от имени казны Российской Федерации (должником здесь является Российская Федерация). Вместе с тем Министерство финансов, которое не может рассматриваться как должник по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, одновременно выступает в качестве органа, наделенного полномочиями по исполнению таких судебных решений, вступивших в законную силу.

На основании ч. 1 ст. 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", ч. 2 ст. 13 ГПК РФ вступившие в законную силу судебные решения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан и организаций и подлежат неукоснительному исполнению на территории Российской Федерации.

Следовательно, Министерство финансов Российской Федерации не только обладает правом исполнять судебные решения по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, но и в силу закона обязано совершать соответствующие исполнительные действия.

Неисполнение этой обязанности - неисполнение судебного решения - по общему правилу влечет за собой ответственность, предусмотренную федеральным законом (ч. 2 ст. 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", ч. 3 ст. 13 ГПК РФ).

Между тем существующее нормативное регулирование исполнения судебных решений по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, не предусматривает мер принудительного

² См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. N 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".

исполнения и ответственности за несвоевременное их исполнение. То есть в отношении исполнения судебных решений по такого рода искам никакого контроля со стороны службы судебных приставов-исполнителей и каких-либо санкций законодательством не предусмотрено. Это принципиально отличает порядок исполнения судебных актов по рассматриваемой категории исков от общего порядка исполнения судебных решений.

По общему порядку служба судебных приставов-исполнителей, исполняя возложенную на нее обязанность по принудительному исполнению судебных решений, вправе применить меры ответственности (вплоть до уголовной ответственности) к должнику, не выполнившему без уважительных причин в установленный судебным приставом-исполнителем срок требований исполнительного документа. Штрафы и иные меры ответственности предусмотрены в Федеральном законе "Об исполнительном производстве" для обеспечения исполнения исполнительных документов в кратчайший срок. Применение мер ответственности в отношении должника и иных лиц допустимо в тех случаях, когда исполнительный документ передан в банк (иную кредитную организацию) либо судебному приставу-исполнителю и по нему возбуждено исполнительное производство (ст. 6, 85 - 87 Закона "Об исполнительном производстве").

В отличие от общих правил исполнительного производства и случаев исполнения судебных и иных актов банками и другими кредитными организациями, за которыми осуществляется контроль со стороны судебных приставов-исполнителей, в отношении исполнения судебных решений по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, никаких санкций Закон "Об исполнительном производстве" не предусматривает. Нет такого рода норм и в Постановлении Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 г. N 666 "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". На отсутствие механизма ответственности за несвоевременное или ненадлежащее исполнение Министерством финансов Российской Федерации возложенной на него публичной функции указывается и в п. 4.3 упомянутого Постановления Конституционного Суда Российской Федерации N 8-П.

Названным Постановлением Правительства Российской Федерации утверждены Правила 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. Пункт 5 указанных Правил, устанавливая обязанность Министерства финансов Российской Федерации исполнить судебный акт в течение двухмесячного срока со дня поступления исполнительного листа, не предусматривает ответственности за нарушение этого срока или неисполнение этой обязанности.

Резюмируя сказанное, можно говорить о том, что отсутствие законодательно установленных санкций за нарушение Министерством финансов Российской Федерации (его должностными лицами) сроков и порядка исполнения переданных ему исполнительных документов исключает возможность принудительного исполнения судебных решений по искам о возмещении вреда, причиненного государственными органами или их должностными лицами, исполнение которых предусматривается за счет казны Российской Федерации.

Последствием такого законодательного регулирования выступает невозможность принудительного исполнения вступившего в законную силу судебного акта, как это имело место в рассмотренных выше случаях.

Следует отметить, что обращение взыскателей непосредственно к органам федерального казначейства (в частности, в Главное управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации) для целей исполнения судебных решений о возмещении вреда, причиненного государственными органами или их должностными лицами, исполнение которых предусматривается за счет казны Российской Федерации, лишено правовых оснований и не дает

результатов. Это объясняется тем, что казначейство, представляющее собой единую централизованную систему, в функции которой входят полномочия организовывать и осуществлять исполнение федерального бюджета, не обладает компетенцией определять направления расходования бюджета вне целевых назначений.

Изложенное позволяет говорить о наличии пробела в действующем законодательстве, который нуждается в устранении путем введения соответствующих дополнений, устанавливающих ответственность Министерства финансов Российской Федерации (его должностных лиц) за неисполнение и несвоевременное исполнение судебных решений по рассматриваемым искам. Такие изменения, бесспорно, будут гарантировать взыскателю реальное и своевременное исполнение судебных решений по искам о возмещении вреда, причиненного государственными органами или их должностными лицами, исполнение которых предусматривается за счет казны Российской Федерации.

Кроме того, нельзя не остановиться и на еще одном существенном моменте. Правилами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 г. N 666, а также Правилами организации работы Министерства финансов Российской Федерации по исполнению судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, утвержденными Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 8 апреля 2003 г. N 30н, на взыскателя возлагаются ничем не обоснованные дополнительные обязанности. В частности, названные нормативные акты предусматривают обязательное представление в Министерство финансов не только исполнительного листа о взыскании из казны Российской Федерации денежных средств, но также и заверенной в установленном порядке копии судебного акта, на исполнение которого выдан исполнительный лист. Отсутствие удостоверенной копии судебного акта признается основанием для возврата исполнительного документа взыскателю без исполнения.

Возложение непосредственно на взыскателя обязанности направлять в Министерство финансов Российской Федерации заверенную в установленном порядке копию судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист, и допускаемая возможность возврата исполнительного листа взыскателю без исполнения по чисто формальным основаниям противоречит нормам действующего законодательства и, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в п. 4.3 Постановления N 8-П, создает легальную возможность как для блокирования исполнения судебных решений, так и для исполнения их с нарушением установленных сроков.

Конституционный Суд признал, что Правительство Российской Федерации, включив в Правила, утвержденные Постановлением от 9 сентября 2002 г. N 666, положения, регламентирующие вопросы, относящиеся к исключительной прерогативе федерального законодателя, превысило пределы полномочий, предоставленных ему Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, чем нарушило Конституцию Российской Федерации (п. 4.4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации N 8-П). Вместе с тем Конституционный Суд учел, что утрата положениями пп. 3, 5, 6 указанных Правил юридической силы с момента провозглашения Постановления N 8-П создала бы пробел в регулировании порядка исполнения судебных решений по искам к казне Российской Федерации. В связи с этим упомянутое Постановление Конституционного Суда Российской Федерации в части утраты юридической силы указанных положений Правил подлежит исполнению с 1 января 2006 г.

Хотелось бы надеяться, что указанные пробелы в регулировании порядка исполнения судебных решений по искам к казне Российской Федерации будут устранены.

До внесения соответствующих изменений в действующее законодательство для цели понуждения Министерства финансов Российской Федерации к исполнению решений по искам рассматриваемой категории целесообразно использовать институт обжалования бездействия

Министерства финансов, руководствуясь правилами, установленными гл. 25 ГПК РФ. В обоснование такого заявления допустимо указывать, что бездействие Министерства финансов Российской Федерации создает препятствия в осуществлении гражданином гарантированного ст. 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту.

Согласно ч. 3 ст. 258 ГПК РФ решения по такого рода делам исполняются по правилам, указанным в ч. 2 ст. 206 ГПК РФ. За неисполнение решений в данном случае могут быть применены санкции, предусмотренные ст. 85 Федерального закона "Об исполнительном производстве" - наложение судебным приставом-исполнителем штрафа, внесение им в соответствующие органы представления о привлечении к административной ответственности или в соответствии со ст. 315 УК РФ к уголовной ответственности виновных должностных лиц, которые в силу своих должностных обязанностей должны исполнить исполнительный документ.