



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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"

город Москва

14 июля 2005 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Я.Сливы, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Стрекозова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя гражданина А.В.Понятовского - кандидата юридических наук А.Л.Буркова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б.Мизулиной, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Шарандина, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело 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".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Э.Д.Жуховицкого, И.Г.Пойма, А.В.Понятовского и А.Е.Чеславского, а также открытого акционерного общества энергетики и электрификации "Хабаровскэнерго". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями нормативные положения.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.О.Красавчиковой, объяснения представителей сторон, заключение эксперта - доктора юридических наук Ю.А.Крохиной, мнение специалиста - кандидата юридических наук И.В.Калининой, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства финансов Российской Федерации - А.С.Симоняна, от Федеральной

службы судебных приставов - Н.В.Сальковой, от Генерального прокурора Российской Федерации - Х.А.Текаева, от Федерального казначейства - С.Н.Сауль, а также от ОАО "Хабаровскэнерго" - О.В.Медведевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В рамках исполнительного производства, возбужденного по судебным решениям, вынесенным в пользу граждан И.Г.Пойма, А.В.Понятовского, А.Е.Чеславского, а также ОАО "Хабаровскэнерго" по их исковым требованиям к Российской Федерации, судебными приставами-исполнителями были составлены акты о невозможности взыскания соответствующих сумм, а исполнительные листы возвращены взыскателям; при этом взыскателям было разъяснено, что они вправе самостоятельно предъявить исполнительные листы в Министерство финансов Российской Федерации для исполнения. Аналогичный акт был составлен судебным приставом-исполнителем, которому поступил на исполнение исполнительный лист по судебному решению о взыскании с органа социальной защиты населения задолженности по компенсационным выплатам в пользу гражданина Э.Д.Жуховицкого.

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации указанные заявители оспаривают конституционность положений частей первой и второй статьи 122 Федерального закона от 24 декабря 2002 года "О федеральном бюджете на 2003 год", части первой статьи 134 и статьи 135 Федерального закона от 23 декабря 2003 года "О федеральном бюджете на 2004 год", части 1 статьи 110 и статьи 111 Федерального закона от 23 декабря 2004 года "О федеральном бюджете на 2005 год", которыми закреплено, что исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации и по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета службой судебных приставов не производится, и одновременно предусмотрено направление исполнительных листов по искам к Российской Федерации в Министерство финансов Российской Федерации для исполнения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а также соответствующего нормативного регулирования, осуществленного Правительством Российской Федерации в постановлении от 9 сентября 2002 года № 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", утвердившем 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.

1.1. Граждане И.Г.Пойм и А.Е.Чеславский оспаривают конституционность положений статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", которые, по их мнению, не соответствуют статьям 2, 4, 15, 17, 18, 45, 46, 52 и 53 Конституции Российской Федерации, поскольку лишают гражданина механизма защиты его прав по исполнению судебного акта в рамках исполнительного производства по отношению к должнику в лице Российской Федерации в полном объеме, как это предусмотрено по отношению к иным субъектам правоотношений, возникающих по поводу исполнения судебных актов.

Гражданин И.Г.Пойм, кроме того, просит признать не соответствующими статьям 18, 19, 34, 46, 52, 53 и 54 Конституции Российской Федерации 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, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 года № 666. Заявитель полагает, что данные Правила в нормативном единстве со статьей 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" допускают возможность неисполнения судебного решения, обязывающего возместить вред за счет казны Российской Федерации.

Конституционность названных Правил во взаимосвязи с положениями статьи 111 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" оспаривает гражданин А.В.Понятовский. Заявитель утверждает, что установленный ими порядок исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов о взыскании с казны Российской Федерации денежных средств, обязывающий взыскателя самостоятельно представлять в Министерство финансов Российской Федерации необходимые документы, лишает его права на принудительное исполнение судебного решения, что противоречит статьям 19, 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а также иным федеральным законам, в частности Федеральному закону "Об исполнительном производстве".

ОАО "Хабаровскэнерго" в своей жалобе на нарушение конституционных прав и свобод статьей 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" утверждает, что данная статья, отменяя принудительный порядок исполнения судебных актов судебными приставами и устанавливая запрет для взыскателя на предъявление исполнительного документа о взыскании денежных средств с Российской Федерации в службу судебных приставов, а для судебного пристава - на принятие исполнительного листа в установленном порядке и возбуждение на его основании исполнительного производства, противоречит статьям 45 (часть 1) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Конституционность статьи 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год", а также части первой его статьи 134, части 1 статьи 110 и статьи 111 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" оспаривается гражданином Э.Д.Жуховицким, полагающим, что, устанавливая особый порядок исполнения судебных решений для получателей средств федерального бюджета, они препятствуют принудительному исполнению судебных решений и дают возможность исполнять вступившие в законную силу решения судов в неопределенные сроки, что противоречит статьям 8 (часть 2), 19 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Между тем представленные заявителем в Конституционный Суд Российской Федерации материалы свидетельствуют о том, что в его деле была применена только статья 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год", остальные же указанные им статьи в его деле не применялись и не подлежали применению, в связи с чем в соответствии со статьями 68, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" производство по его жалобе в этой части подлежит прекращению.

1.2. Как следует из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой статьи 3 и статьи 96 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", граждане и объединения граждан вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой, если их конституционные права и свободы нарушены законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон. При этом, по смыслу взаимосвязанных положений статей 86 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", помимо проверки конституционности нормативных правовых актов по содержанию норм не исключается их проверка по форме акта, которая подразумевает не только само по себе юридическую форму выражения оспариваемых норм, но и их место в системе действующего правового регулирования.

Вместе с тем названные положения Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" в системной взаимосвязи предполагают, что проверка конституционности норм федерального закона о федеральном бюджете по форме возможна лишь в том случае, если в нарушение правила, согласно которому федеральный бюджет как форма образования и расходования денежных средств представляет собой самостоятельную сферу правового регулирования (статья 71, пункт "з", Конституции Российской Федерации), в такой федеральный закон, носящий специальный характер, включаются нормы, регулирующие (причем только в пределах одного финансового года) компетенцию того или иного органа государственной власти, что затрагивает конституционные права и свободы.

1.3. Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются часть первая статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", согласно которой исполнительные листы судебных органов по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, направляются в Министерство финансов Российской Федерации для исполнения им в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, аналогичные по сути положения части второй статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", статьи 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и статьи 111 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год", закрепляющие, что исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации (как и судебных актов о взыскании средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета с лицевых счетов, открытых в органах федерального казначейства), службой судебных приставов не производится, а также находящиеся в прямой нормативной связи с указанными законоположениями положения Правил 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, утвержденных

постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 года № 666.

2. Конституционный принцип правового государства возлагает на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, что предполагает установление такого правопорядка, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод (статья 1, часть 1; статьи 2, 17 и 18; статья 45, часть 1, Конституции Российской Федерации). Правосудие как важнейший элемент данного правопорядка по самой своей сути является таковым, если обеспечивает справедливое разрешение дела и эффективное восстановление в правах.

2.1. Вступившие в законную силу акты федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации, согласно частям 1 и 2 статьи 6 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", 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; неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом.

Эти требования корреспондируют статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, провозгласившей обязанность государства обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективные средства правовой защиты, а также пункту 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в его интерпретации Европейским Судом по правам человека.

Так, в постановлении от 19 марта 1997 года по делу "Хорнсби против Греции" (*Hornsby v. Greece*) указано, что право на судебную защиту стало бы иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла, чтобы окончательное, обязательное судебное решение оставалось недействующим к ущербу одной из сторон; исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть "суда". Усмотрев в деле "Бурдов против России" (*Burdov v. Russia*) нарушение положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, согласно которой каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности и никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права, Европейский Суд по правам человека в постановлении от 7 мая 2002 года по данному делу пришел к выводу, что, не исполнив решение суда, власти государства-ответчика лишили заявителя возможности взыскать денежные средства, которые он разумно рассчитывал получить, нехватка же средств не может служить тому оправданием.

Кроме того, Европейский Суд по правам человека особо отметил, что нарушение "права на суд" может также приобрести форму задержки исполнения решения; при этом не каждая задержка в исполнении решения суда представляет собой нарушение "права на суд", а лишь такая, которая искажала бы саму суть данного права, гарантируемого статьей 6 Конвенции, (постановление от 18 ноября 2004 года по делу "Вассерман против России" (*Wasserman v. Russia*) и др.).

2.2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, часть 2); каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53).

Участвуя в регулируемых гражданским законодательством отношениях, возникающих при возмещении вреда, причиненного частным лицам, Российская Федерация выступает на равных началах с иными участниками этих отношений. Действуя в рамках дискреционных полномочий в сфере правового регулирования исполнительного производства (статья 71, пункт "о", Конституции Российской Федерации), государство тем не менее не может использовать такое правовое регулирование, которое приводило бы к неравенству публично-правовых образований и частных лиц.

Из аналогичной правовой позиции исходил Европейский Суд по правам человека, указав в постановлении от 9 декабря 1994 года по делу "Стрэн Грик Рифайнериз" и Стратис Андреадис против Греции" (*Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*), что законодательное регулирование, противоречащее общеправовому принципу "никто не может быть судьей в собственном деле", обернулось в судебных разбирательствах явным неравенством власти и права.

Таким образом, государство, руководствуясь указанными конституционными положениями, может возложить исполнение требований судебных актов на различные органы и организации,

исходя из того, что вне зависимости от избранного варианта положение взыскателя в сфере исполнительного производства не должно ухудшаться, несмотря на то, что ответчиком является публичная власть. Иными словами, законодатель обязан вводить в правовое регулирование нормы, направленные на недопущение ситуации, при которой отсутствие денежных средств у государства могло бы воспрепятствовать ему выполнить свое обязательство.

Это находит свое подтверждение в Рекомендации R(2003)16 Комитета министров Совета Европы государствам - членам по исполнению административных и судебных решений в области административного права, а также в Резолюции № 3 XXIV конференции европейских министров юстиции "Общие подходы и средства достижения эффективного исполнения судебных решений" (Москва, 5 октября 2001 года).

3. Конституционный принцип верховенства права объективно предполагает возрастание значения юридических процедур исполнения судебных актов, их дифференцирование в зависимости от субъекта, обязанного исполнить судебное решение, и объекта, в отношении которого производится взыскание.

3.1. Требование своевременного и эффективного исполнения судебных решений, вытекающее из взаимосвязанных положений статей 1 (часть 1), 15 (часть 2), 17 (часть 3), 18, 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 52, 53, 71 (пункт "в"), 72 (пункт "б" части 1) и 118 Конституции Российской Федерации, предопределяет обязанность государства обеспечить реализацию этого требования посредством установления в федеральном законе надлежащего организационно-правового механизма исполнения судебных решений.

В настоящее время такое регулирование осуществляется в том числе Федеральным законом "Об исполнительном производстве", которым, в частности, определяются условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, а также актов других органов, которым предоставлено право возлагать на граждан, организации и бюджеты всех уровней обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо по совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения этих действий (статья 1).

Вместе с тем закрепленные в названном Федеральном законе подходы к реализации публичной функции по исполнению судебных решений не являются универсальными, а федеральному законодателю не воспрещается их дифференциация, в том числе в зависимости от объективно обусловленных юридически значимых характеристик субъекта, в отношении которого реализуется исполнительное производство: согласно пунктам 2 и 3 его статьи 5 в случаях, предусмотренных федеральным законом, требования судебных актов могут исполняться и другими органами, не являющимися органами принудительного исполнения.

В силу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2003 года № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона "О судебных приставах", публичная функция исполнения судебных решений, предполагающая адекватные и соразмерные средства и способы ее реализации, может быть возложена на тот или иной орган или должностное лицо, что само по себе не противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 18, 114 (пункт "е" части 1) и 118. Кроме того, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 20 ноября 2003 года № 405-О по жалобам гражданина Б.Л.Дрибинского на нарушение его конституционных прав положениями главы 24, статей 386, 388 и главы 41 ГПК Российской Федерации, из права каждого на судебную защиту его прав и свобод, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, и вытекающего из него права на обязательное и неукоснительное исполнение принятого по результатам рассмотрения дела судебного решения не следует возможность произвольного выбора гражданином той или иной процедуры исполнения решения, особенности которой применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел устанавливаются федеральными законами.

Таким образом, определение федеральным законодателем того конкретного органа в структуре федеральных органов государственной власти, на который возлагается обязанность и ответственность за эффективное исполнение решений судов по искам к Российской Федерации, полномочий этого органа для выполнения данной публичной функции, а также соответствующих прав и обязанностей для иных участников процесса исполнения судебного решения, не может рассматриваться как выходящее за пределы конституционно допустимого усмотрения федерального законодателя.

Действуя в рамках конституционной дискреции и избирая тот или иной механизм

исполнительного производства, федеральный законодатель во всяком случае должен исходить из необходимости обеспечения непротиворечивого регулирования отношений в этой сфере, создания для них стабильной правовой основы и не вправе ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения.

3.2. Особым субъектом, в отношении которого может осуществляться исполнительное производство, является государство. Эффективное выполнение государством возложенных на него публичных функций, в том числе связанных с гарантированием и защитой прав и свобод граждан, с необходимостью предполагает должный уровень их материально-финансовой обеспеченности посредством образования и использования публично-правовых фондов денежных средств - бюджетов.

В случаях причинения вреда гражданам и юридическим лицам незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц часть бюджетных средств, составляющих казну Российской Федерации (пункт 4 статьи 214 ГК Российской Федерации), подлежит - в силу статьи 53 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее статей 15, 16, 1069 и 1070 ГК Российской Федерации - обращению к взысканию в судебном порядке.

Вынесение судебных решений по искам к Российской Федерации порождает коллизию конституционных ценностей, - своевременности и полноты исполнения судебного решения, с одной стороны, и стабильности и непрерывности в реализации государством возложенных на него функций и, следовательно, стабильности гарантированного государством конституционно-правового статуса личности - с другой. Данная коллизия, исходя из необходимости обеспечения баланса названных конституционных ценностей и недопустимости умаления ни одной из них, подлежит разрешению в том числе на основе закрепленного в статье 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина (а значит, и права на судебную защиту) не должно нарушать права и свободы других лиц.

Учитывая это, федеральный законодатель вправе установить порядок исполнения судебных решений в отношении государства, предусматривающий определенные изъятия из такого общего правила исполнительного производства, как применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения имущества. Государству в процессе исполнения судебного решения, вынесенного по иску к Российской Федерации (как и по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета), во всяком случае должна быть обеспечена возможность принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур (решения и действия которых стали причиной вынесения судебного решения) и, следовательно, не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, положения части второй статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", статьи 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и статьи 111 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год", согласно которым исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации и по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета, службой судебных приставов не производится, а также положение части первой статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", обязывающее Министерство финансов Российской Федерации к принятию исполнительных листов по искам к Российской Федерации для исполнения, не противоречат Конституции Российской Федерации постольку, поскольку направлены на установление механизма исполнения судебных решений данной категории в части определения федерального органа государственной власти, ответственного за их исполнение.

Вместе с тем включение данных положений в специальные законы, каковыми являются федеральные законы о федеральном бюджете на очередной год, 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.

3.3. Предусматривая особенности исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации и по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета,

законодатель вместе с тем 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 действительная возможность получить то, что ему причитается по судебному решению, в разумный срок, а также эффективный, а не формальный судебный контроль за исполнением судебного решения уполномоченными органами, предполагающий, в частности, обеспечение 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.

Заявители по настоящему делу несоответствие оспариваемых положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, 2004 год и 2005 год Конституции Российской Федерации усматривают, в частности, в том, что, фактически возлагая на физическое или юридическое лицо обязанность самостоятельно направлять исполнительные листы в уполномоченный орган государственной власти, существенным образом ухудшает их положение как взыскателей по исполнительным листам и ограничивает их возможности по получению причитающегося по судебному решению.

Между тем эти законоположения как по своему буквальному смыслу, так и исходя из их места в системе действующего законодательного регулирования отношений, связанных с исполнением судебных решений, вынесенных по искам к Российской Федерации и по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета, не могут рассматриваться как безусловно обязывающие взыскателя предпринимать меры по взысканию самостоятельно, - они не исключают участие суда в производстве по исполнению таких судебных решений.

В соответствии с положениями части третьей статьи 1, части второй статьи 13, статей 203, 204, 208, 210, 212, 213 и раздела VII "Производство, связанное с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов" ГПК Российской Федерации суд является самостоятельным непосредственным участником производства по исполнению судебных решений независимо от того, в связи с каким делом они были вынесены и участвуют ли в соответствующем производстве судебные приставы-исполнители; он осуществляет контроль за исполнением судебных решений, располагает широким кругом иных полномочий, в частности по определению порядка и срока исполнения судебного решения, обеспечению его исполнения, отсрочке и рассрочке исполнения судебного решения, индексации присужденных денежных сумм. Согласно части первой статьи 428 ГПК Российской Федерации исполнительный лист выдается судом взыскателю после вступления судебного постановления в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения, если исполнительный лист выдается немедленно после принятия судебного постановления; исполнительный лист выдается взыскателю или по его просьбе направляется судом для исполнения.

Как следует из приведенных положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, допускающих по просьбе взыскателя направление непосредственно судом исполнительных листов для исполнения обязанным субъектам, в системной связи с оспариваемыми заявителями по настоящему делу положениями федеральных законов о федеральном бюджете, предписание части первой статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" о направлении соответствующих исполнительных листов в Министерство финансов Российской Федерации обращено не только к взыскателю по исполнительному листу, но и к суду. Это в полной мере соотносится с конституционным предназначением суда как органа правосудия, обеспечивающего верховенство права и защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе в процессе исполнения судебного решения как неотъемлемой стадии судопроизводства (статья 1, часть 1; статьи 2 и 18; статья 45, часть 1; статья 46, часть 1; статья 118 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, часть первая статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагает обязанность суда по просьбе взыскателя направлять соответствующие исполнительные листы в уполномоченный орган государственной власти (Министерство финансов Российской Федерации) для исполнения.

4. В соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Конституционный принцип основанности деятельности органов государственной власти на законе применительно к органам исполнительной власти находит отражение в том числе в Бюджетном кодексе Российской Федерации, который в статье 165 закрепляет перечень полномочий

Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе на федеральном уровне. Этот перечень не является исчерпывающим, поскольку оставляет Министерству финансов Российской Федерации, ответственному за составление и исполнение федерального бюджета, возможность осуществления "иных полномочий" в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и другими актами бюджетного законодательства Российской Федерации либо возложенных на него Правительством Российской Федерации.

4.1. Из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. По смыслу статей 4 (часть 2) и 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющих принцип верховенства закона, в системном единстве с положениями ее статьи 115 (часть 1) и Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" (статьи 2 и 3), предписывающими Правительству Российской Федерации осуществлять нормотворческие полномочия на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству Российской Федерации те или иные полномочия.

Иное означало бы, что законодатель вправе передать Правительству Российской Федерации неопределенные по объему полномочия, а Правительство Российской Федерации - реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Следовательно, федеральный законодатель, наделяя Правительство Российской Федерации теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен четко определить круг вопросов, по которым Правительство Российской Федерации вправе принимать нормативно-обязывающие решения. При этом предмет делегирования во всяком случае не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к исключительным прерогативам законодателя.

Приведенная правовая позиция изложена Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющем свою силу Постановлении от 6 апреля 2004 года № 7-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов".

4.2. Как следует из взаимосвязанных положений статей 46 (часть 1), 71 (пункты "в", "о"), 72 (пункт "б" части 1), 76 (часть 1), 120 (часть 1) и 124 Конституции Российской Федерации, регулирование механизма исполнения судебных решений как неотъемлемой составляющей права на судебную защиту и самого правосудия - исключительная прерогатива федерального законодателя. При этом Правительство Российской Федерации, будучи органом государственной власти, ответственным за исполнение федерального бюджета (статья 114, пункты "а", "е" части 1, Конституции Российской Федерации) и, следовательно, располагающим наиболее полным объемом оперативной информации о текущем состоянии бюджетных дел, вправе в процессе реализации данной конституционной функции и при наличии соответствующего уполномочия со стороны федерального законодателя принимать нормативные решения, касающиеся обеспечения организационного механизма выделения финансовых средств для покрытия расходов Российской Федерации, возникших в связи с необходимостью исполнения судебных решений, вынесенных в пользу заявителей по искам к Российской Федерации.

Между тем федеральный законодатель, предусмотрев в части первой статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", что исполнительные листы по искам к Российской Федерации направляются в Министерство финансов Российской Федерации для исполнения им в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и делегировав тем самым Правительству Российской Федерации полномочие по нормативному регулированию процесса исполнения соответствующих судебных решений, не установил объем и пределы такого регулирования. В результате - и это подтверждается содержанием отдельных положений постановления от 9 сентября 2002 года № 666, принятого Правительством Российской Федерации во исполнение данного уполномочия, - федеральный законодатель, по существу, допустил возможность регламентации Правительством Российской Федерации вопросов, относящихся к правосудию.

Таким образом, часть первая статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" в части, возлагающей на Правительство Российской Федерации составляющее исключительную прерогативу федерального законодателя полномочие по регулированию исполнения

судебных решений по искам к Российской Федерации, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 19, 45 (часть 1), 46 (часть 1), 114 (пункт "е" части 1) и 115 (часть 1).

4.3. Правительство Российской Федерации в порядке реализации возложенного на него полномочия постановлением от 9 сентября 2002 года № 666 утвердило Правила исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти.

Наряду с вопросами, касающимися исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных решений по искам к Российской Федерации, включая сроки направления им в федеральный орган государственной власти, указанный в исполнительном листе, копии исполнительного листа для получения информации об обжаловании акта по данному делу (пункт 3), в Правилах регламентируются и вопросы, непосредственно затрагивающие реализацию заявителем его права на судебную защиту в части полноты и своевременности исполнения вынесенного в его пользу судебного решения.

Согласно Правилам обязанность Министерства финансов Российской Федерации исполнять соответствующие судебные решения на основании исполнительного листа в двухмесячный срок (пункт 5) обуславливается представлением в Министерство финансов Российской Федерации самим взыскателем ряда документов: исполнительного листа о взыскании из казны Российской Федерации денежных средств на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, заверенной в установленном порядке копии судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист, а также заявления взыскателя с указанием реквизитов банковского счета, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию; несоответствие этих документов требованиям законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов или отсутствие какого-либо из них предоставляет Министерству финансов Российской Федерации правомочие возвращать исполнительный лист взыскателю без исполнения (подпункт "б" пункта 6).

Из этого следует, что Правительство Российской Федерации - вопреки нормам федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, 2004 год и 2005 год и статье 429 ГПК Российской Федерации - возложило непосредственно на взыскателя обязанность направлять в Министерство финансов Российской Федерации заверенную в установленном порядке копию судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист, допустило возможность возврата исполнительного листа взыскателю без исполнения по чисто формальным основаниям; кроме того, оно не предусмотрело механизм ответственности за несвоевременное или ненадлежащее исполнение Министерством финансов Российской Федерации возложенной на него публичной функции. Тем самым Правительство Российской Федерации создало легальную возможность как для блокирования исполнения судебных решений, так и для исполнения их с нарушением установленных сроков.

4.4. Таким образом, Правительство Российской Федерации, включив в Правила, утвержденные постановлением от 9 сентября 2002 года № 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, ее статьи 10, 19, 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (часть 3), 114 (пункт "е" части 1) и 115 (часть 1).

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации учитывает, что утрата положениями пунктов 3, 5 и 6 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 года № 666, юридической силы с момента провозглашения настоящего Постановления создала бы пробел в регулировании порядка исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации. В результате в течение определенного периода - до приведения федеральным законодателем и Правительством Российской Федерации правового регулирования в соответствие с настоящим Постановлением - граждане, в пользу которых вынесены судебные решения о взыскании средств за счет казны Российской Федерации, были бы лишены возможности реализовать свое право на судебную защиту, что в соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" обуславливает необходимость установления особенностей исполнения настоящего Постановления.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 86 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть вторую статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", статью 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и статью 111 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" в части, устанавливающей, что исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, и по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, подлежащим исполнению за счет средств федерального бюджета, службой судебных приставов не производится, а также положение части первой статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", обязывающее Министерство финансов Российской Федерации к принятию соответствующих исполнительных листов для исполнения, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они направлены на установление механизма исполнения судебных решений данной категории в части определения федерального органа государственной власти, ответственного за их исполнение.

Часть первая статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" в части, предусматривающей направление исполнительных листов по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, в Министерство финансов Российской Федерации для исполнения, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагает обязанность суда по просьбе взыскателя направлять соответствующие исполнительные листы в Министерство финансов Российской Федерации для исполнения.

2. Признать часть первую статьи 122 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" в части, возлагающей на Правительство Российской Федерации полномочие по регламентации исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти, и пункты 3, 5 и 6 Правил 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 года № 666, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 19, 45, 46 (часть 1), 55 (часть 3), 114 (пункт "е" части 1) и 115 (часть 1).

В силу пункта 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление в части утраты юридической силы указанными положениями Правил 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, подлежит исполнению с 1 января 2006 года.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
А.Я.Слива

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Н.С.Бондарь
Г.А.Гаджиев

Л.О.Красавчикова
С.П.Маврин
Ю.Д.Рудкин
В.Г.Стрекозов
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

№ 8-П

**МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Н.С. БОНДАРЯ 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"**

Проголосовав за принятое Постановление по существу рассматриваемых вопросов, считаю необходимым изложить в соответствии с частью второй статьи 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" свое мнение, которое является в своей основе "совпадающим мнением": поддерживая итоговые выводы Постановления, считаю, что некоторые его положения требуют дополнительных пояснений.

Необходимость таких пояснений определяется, прежде всего, сложностью и многоаспектностью затронутых заявителями проблем, подходы к разрешению которых должны иметь четкое, ясное и определенное конституционное обоснование, обеспечивающее их правильное понимание как правоприменителем, так и федеральным законодателем. Последнее обстоятельство является особенно важным в рамках принятого по данному делу решения. В частности, специфика предмета запроса предопределила необходимость обращения Конституционного Суда к законодателю с требованием принять незамедлительные меры (как это вытекает из пункта 2 резолютивной части, в срок до 1 января 2006 года) по внесению изменений в систему правового регулирования порядка исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо их должностных лиц, а также по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета. Между тем рассмотрение данного дела в режиме конкретного, а не абстрактного нормоконтроля объективно предопределило для Конституционного Суда некоторые процессуально-правовые "ограничители", связанные, в частности, с необходимостью оценки оспариваемых норм - примененных или подлежащих применению в конкретном деле - исключительно с позиций нарушения ими конституционных прав и свобод граждан. Это не могло не привести к некоторой, на первый взгляд, недосказанности (например, по вопросу о возможности проверки оспариваемых норм федеральных законов о бюджете не только по содержанию, но и по форме акта, которая подразумевает в том числе его оценку с точки зрения места в системе действующего правового регулирования). Впрочем, эти "недосказанности", вероятно, корректнее было бы рассматривать не в критическом, а в потенциально-позитивном плане: ведь и в этом случае в Постановлении содержатся хотя бы наиболее общие посылы в виде судебно-конституционных импульсов, которые, не связывая законодателя конкретными предписаниями судебного решения, ориентируют его на необходимость учитывать в дальнейшей законотворческой деятельности сформулированные Конституционным Судом подходы, его правовые позиции. И такого рода "позитивная недосказанность" может быть, в определенной мере, приоткрыта, восполнена совпадающим по своей направленности с Постановлением Конституционного Суда мнением судьи, принимавшего участие в обсуждении этих вопросов на стадии выработки состоявшегося решения.

1. Это касается, прежде всего, вопроса о том, насколько порядок исполнения судебных решений по искам к казне Российской Федерации, с одной стороны, и по искам к бюджетным организациям - получателям средств федерального бюджета, с другой, может расцениваться в свете Постановления Конституционного Суда как единый, универсальный.

Некоторые формулировки не только мотивировочной части (например, подпункты 3.2 и 3.3), но и пункт 1 резолютивной части могут создать впечатление, что Конституционный Суд безусловным

образом исходит из того, что все выводы, относящиеся к заявителям И.Г. Пойму, А.В. Понятовскому, А.Е. Чеславскому и ОАО "Хабаровскэнерго", являвшимся взыскателями по исполнительным листам по судебным решениям, вынесенным по искам к Российской Федерации, в полном объеме относятся и к оценке жалобы гражданина Э.Д. Жуховицкого, где была поставлена проблема взыскания средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета (так называемых "бюджетополучателей").

Фактические обстоятельства заявителя Э.Д. Жуховицкого, которые послужили основанием для его обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, заключались в том, что судебным приставом-исполнителем со ссылкой на статью 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" был составлен акт о невозможности исполнения судебного решения о взыскании в пользу Э.Д. Жуховицкого (нетрудоспособного инвалида-чернобыльца) задолженности по выплатам компенсации возмещения вреда здоровью в сумме 171523,24 рубля с управления социальной защиты населения района "Перово" Восточного административного округа города Москвы. Соответствующий исполнительный документ был возвращен взыскателю.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации данный вопрос не был выделен в качестве самостоятельного: частичным объяснением этого может быть то обстоятельство, что предметом запроса в части исполнения судебных решений по искам к бюджетополучателям явилась лишь статья 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" (аналогичная по своему содержанию обжалуемым другими заявителями статьям федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год и 2005 год в части исполнения судебных решений по искам к казне Российской Федерации), соответствующее же Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2004 года N 379 "Об изменении порядка исполнения требований исполнительных листов судебных органов о взыскании средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета", определяющее порядок исполнения таких судебных решений, не оспаривалось (в отличие от Постановления Правительства от 9 сентября 2002 года N 666). Это, однако, не означает, что все сформулированные в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации правовые позиции, касающиеся проблемы исполнения судебных решений, в одинаковой мере охватывают исполнение судебных решений, вынесенных как по искам к казне Российской Федерации, так и по искам к бюджетополучателям.

Универсальность подхода Конституционного Суда заключается в этой части в выводе о том, что законодатель обладает достаточно широкой конституционной дискрецией по определению механизма исполнения судебных решений, вынесенных и по искам к казне Российской Федерации, и по искам к бюджетополучателям. Именно в этом состоит, в конечном счете, смысл итогового вывода, содержащегося в пункте 1 резолютивной части Постановления. Но из этого отнюдь не вытекает - представляется важным на это еще раз обратить внимание, - что и по искам к казне Российской Федерации, и по искам к бюджетополучателям механизм исполнения судебных решений во всем должен быть аналогичным. Более того, законодатель, реализуя вытекающие из Постановления Конституционного Суда требования по совершенствованию правового регулирования соответствующих отношений, должен учитывать порой весьма существенные особенности этих двух категорий исполнительных листов по судебным решениям и, соответственно, вполне возможные (допустимые в рамках законодательной дискреции) особенности механизмов их исполнения.

Во-первых, юридические характеристики бюджетополучателей, которыми в соответствии со статьей 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации являются бюджетные учреждения или иные организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год, существенным образом отличаются от юридических характеристик Российской Федерации как суверенного публично-правового образования. Это проявляется, в частности, в том, что к бюджетополучателям может быть применено государственное принуждение и меры юридической ответственности. В частности, как следует из содержания частей 1 и 2 статьи 2.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II данного Кодекса или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; в случае, если в статьях разделов I, III, IV, V данного Кодекса не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по своему смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу. При этом в соответствии с пунктом 1 статьи 48 ГК Российской Федерации юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Согласно же его статье 50 юридическими лицами могут быть как коммерческие организации (включая государственные и муниципальные унитарные предприятия), так и некоммерческие организации (в том числе государственные учреждения).

Во-вторых, сама по себе категория получателей бюджетных средств не однородна. Так,

некоторые из них, подобно управлению социальной защиты (как это имело место в деле гражданина Э.Д. Жуховицкого), осуществляют публично-правовые функции от имени Российской Федерации в рамках реализации конституционных обязанностей государства перед гражданами; другие же получатели бюджетных средств, будучи созданы Российской Федерацией и имея бюджетное финансирование, в то же время могут являться самостоятельными участниками гражданско-правовых отношений, которые не отвечают по обязательствам Российской Федерации и не вправе претендовать на погашение своих обязательств за счет Российской Федерации (пункты 2 и 3 статьи 126 ГК Российской Федерации, статья 7 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях").

В-третьих, неисполнение или ненадлежащее исполнение получателями бюджетных средств вынесенных по отношению к ним судебных решений может иметь различные причины, связанные как с неправомерными решениями и действиями (бездействием) самого бюджетополучателя, так и с внешними факторами, могущими произтекать, например, из действий органов федерального казначейства, через которые осуществляется исполнение вынесенных по отношению к ним исполнительных листов.

Наконец, нельзя не учитывать различную степень самостоятельности в расходовании бюджетных средств и возможности их перераспределения по иным кодам бюджетной классификации для государства, с одной стороны, и для получателей бюджетных средств - с другой.

Отсюда ясно, что нормативное регулирование исполнения судебных решений, вынесенных по искам к бюджетополучателям для взыскания с них средств по денежным обязательствам, может быть дифференцированным и строиться на ином соотношении принципов принудительности и добровольности, нежели то, которое имеет место при исполнении судебных решений, вынесенных по искам к казне Российской Федерации.

2. В связи с этим хотя бы попутно следует отметить, что вопрос о соотношении принципов принудительности и добровольности в механизме исполнения судебных решений заслуживает особого и, вероятно, несколько большего, чем это имеет место в Постановлении, внимания. Его правильное разрешение имеет принципиальное значение в том числе для формирования методологических подходов к законодательной выработке эффективных механизмов исполнения судебных решений по такого рода искам, в частности в условиях иммунитета бюджетов (статья 239 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Очевидно, что содержащиеся в Постановлении положения о государстве как особом, обладающем суверенитетом публично-правовом субъекте, в отношении которого может осуществляться исполнительное производство, не могут механически переноситься на бюджетополучателей.

Это вытекает как из уже поименованных особенностей юридической природы бюджетополучателей, так и из того обстоятельства, что процесс исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации является не только завершающей стадией правосудия, но и формой реализации Российской Федерацией ее конституционной обязанности, закрепленной в статье 53 Конституции Российской Федерации. Следовательно, такое исполнение должно проходить на основе конституционных требований, а не под угрозой применения административного или уголовного принуждения, имеющего иное социально-правовое содержание и предназначение. К ним относится, в частности, имплицитно выраженная в статье 124 Конституции Российской Федерации - и это подтверждается систематическим толкованием ее положений в единстве с нормами статей 1 (часть 1), 2, 8 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 18, 45 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации - обязанность Российской Федерации как демократического правового государства, признающего право гражданина спорить с государством в лице любых его органов и должностных лиц, целевым образом обособить часть бюджетных ресурсов не только для финансирования организации и функционирования судебной власти, но и для покрытия таких непредвиденных расходов, в которых обязанным субъектом становится само государство. Подчеркнем, однако, что речь идет не о финансировании исполнения соответствующих судебных решений из средств, выделенных на судоустройство, а о самостоятельной категории бюджетных расходов, которые должны обособляться либо в рамках самостоятельного кода бюджетной классификации, либо - что более предпочтительно - посредством образования специализированного (целевого) бюджетного фонда в составе расходов федерального бюджета.

Соответственно, и вывод Конституционного Суда Российской Федерации о том, что федеральный законодатель, осуществляя регулирование отношений по поводу исполнения судебных решений, вынесенных по искам к Российской Федерации, может предусмотреть изъятие из общего правила исполнительного производства (применение к должнику мер принуждения вплоть до принудительного отчуждения у должника имущества), представляется вполне справедливым применительно к искам к Российской Федерации. Но такое изъятие не может быть абсолютным и автоматически распространяться на всех бюджетополучателей. Иное означало бы чрезмерное и немотивированное ограничение права взыскателя на возмещение причиненного ему государством вреда и нарушало бы его право на судебную защиту, умаляло тем самым его достоинство.

Более того, как показывает практика применения соответствующих нормативных положений,

проблемы взыскания через Министерство финансов Российской Федерации и его органы казначейства присужденных судами по искам к казне Российской Федерации и (или) к бюджетополучателям сумм возникают не только у граждан и их объединений, но и у публично-правовых субъектов. Например, по одному из конкретных судебных дел таким субъектом выступала войсковая часть, в пользу которой было вынесено решение о взыскании с Министерства юстиции Российской Федерации в счет казны Российской Федерации неправомерно удержанной суммы (Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 15 января 2004 года N КА-А40/10751-03). И если в ситуации с гражданами и их объединениями неисполнение судебных решений влечет нарушение их конституционных прав и свобод, то в случаях, когда заинтересованным лицом является публично-правовой субъект, возникает коллизия публичных ценностей, связанная с тем, какая из публичных функций (каждая из которых в конечном счете сводится к обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина) важнее и требует незамедлительного финансово-бюджетного обеспечения.

В результате неисполнения Министерством финансов и его органами (казначейством) направленных для исполнения исполнительных листов граждане и иные заинтересованные субъекты, располагая по существу единственным правовым средством понуждения уполномоченных органов и должностных лиц к исполнению судебного решения, вынуждены инициировать вторичное судебное разбирательство, связанное уже с фактом неисполнения или ненадлежащего исполнения первоначального судебного решения, которым установлен причиненный им вред и обязанность государства (бюджетополучателей) по его возмещению. При этом очевидно, что суд - несмотря на имманентное судебному решению как государственно-правовому акту свойство принудительности - не обладает собственным механизмом принуждения, и потому в процессе взыскания причитающихся гражданину в счет возмещения причиненного ему вреда средств не является эффективным участником. Само же по себе право гражданина вновь, в очередной раз обращаться за судебной защитой в такой ситуации не может рассматриваться как надлежащая юридическая гарантия реализации его конституционного права на возмещение государством вреда, причиненного его органами и должностными лицами.

Из этого следует исходить и при оценке конституционности положений, в частности статьи 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год", которые, устанавливая, что исполнение судебных актов по взысканию средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета службой судебных приставов не производится, по своему конституционно-правовому смыслу предполагают запрет на привлечение службы судебных приставов к исполнению судебных решений лишь в тот период, который предусмотрен федеральным законодателем для исполнения вынесенных судебных решений по искам к бюджетополучателям в добровольном порядке. За пределами же этого срока законодатель может предусмотреть в том числе принудительный порядок исполнения такого рода судебных решений.

3. Оценивая конституционность оспариваемых заявителями нормативных положений, которыми служба судебных приставов была выведена из числа субъектов исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации и к бюджетополучателям, Конституционный Суд Российской Федерации дал определенную оценку также тому обстоятельству, что соответствующие нормы закреплены в особых нормативных правовых актах - федеральных законах о федеральном бюджете на соответствующие годы.

Вопрос о включении в федеральные законы о федеральном бюджете нормативных положений, регулирующих отношения, непосредственно не связанные с доходами и расходами, уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 23 апреля 2004 года N 9-П, оценивая в части абстрактного запроса (от имени группы членов Совета Федерации) конституционность приостановления федеральными законами о федеральном бюджете полномочий Счетной палаты Российской Федерации по оперативному контролю за исполнением федерального бюджета, Конституционный Суд признал такое регулирование не соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку оно направлено на регламентацию отношений, не относящихся к предмету регулирования федерального закона о федеральном бюджете.

Между тем заявителями по данному делу являлись не субъекты, уполномоченные инициировать в Конституционном Суде Российской Федерации абстрактный конституционный нормоконтроль в порядке реализации статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а граждане и объединение граждан в лице акционерного общества, обратившиеся в Конституционный Суд в связи с нарушением их конституционных прав и свобод законом, примененным в их конкретном деле (статья 125, часть 4, Конституции Российской Федерации). В связи с этим Конституционный Суд во вводной части Постановления справедливо указал, что проверка конституционности оспариваемых заявителями положений по форме их принятия возможна лишь в том случае, если этим (в частности, самим по себе структурированием федерального законодательства) затронуты конституционные права и свободы заявителей и это будет обосновано ими в соответствии с требованиями Конституции и Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Однако, уйдя в подпункте 1.2 мотивировочной части от прямого вывода о недопустимости в данном деле проверки оспариваемых заявителями положений по форме (с позиции

их включения в федеральные законы о федеральном бюджете на конкретные годы), в дальнейшем, в подпункте 3.3 мотивировочной части, Конституционный Суд Российской Федерации - в отсутствие дополнительных пояснений и аргументации - сделал вывод о том, что включение оспариваемых норм в федеральный закон о государственном бюджете на очередной год приводит к тому, что механизм исполнения соответствующих судебных решений не опирается на стабильную правовую основу, чем нарушается принцип верховенства права, предполагающий в качестве обязательного элемента правовую определенность.

Само по себе это утверждение не вызывает сомнений. Но как оно согласуется с приведенной выше позицией Конституционного Суда Российской Федерации о том, что в рамках конкретного нормоконтроля нормы федерального закона о федеральном бюджете могут проверяться по форме на конституционность, только если самой формой нарушены конституционные права и свободы заявителя? Данная правовая позиция со всей очевидностью обязывала Конституционный Суд в случае признания соответствующего обращения допустимым в этой части оценить конкретное правовое регулирование именно с точки зрения наличия или отсутствия нарушения конституционных прав и свобод. Между тем ни в одном из поступивших в Конституционный Суд по данному делу обращений форма, в которую был облечен нормативный отказ федерального законодателя от принудительного исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации, заявителями не подвергалась сомнению. Нет оснований считать закрепление соответствующих положений в федеральных законах о федеральном бюджете на конкретные годы нарушением их конституционных прав и свобод: это подтверждается и тем обстоятельством, что Конституционный Суд, усмотрев названное нарушение Конституции Российской Федерации, сослался на принцип верховенства права и вытекающее из него требование правовой стабильности и определенности. Однако данный правовой принцип, очевидно, не является конституционным правом (хотя отдельные конституционные принципы могут включать как составной элемент своего нормативного содержания конституционные права, например - достоинство личности).

Принцип верховенства права, как общеправовой принцип, имеющий конституционное признание, в наиболее обобщенном варианте предполагает правоцелесообразность, правоподчинение, связанность правом, и в этом качестве он имеет универсальное системообразующее значение. Он находится в основе всей системы конституционно-правового регулирования, проникая не только в нормативное содержание каждого конкретного конституционного права и свободы, но пронизывает все конституционные нормы и институты, включая институты организации публичной политической власти. Иными словами, в сущности верно, что принцип верховенства права охватывает все основные права и свободы, но не наоборот. И это имеет не только некое умопостигаемое, абстрактно-теоретическое значение, но и конкретную праксиологическую ценность. отождествление принципа верховенства права с конституционным правом могло бы привести к неожиданному выводу - о необходимости признания за гражданином права на обращение в Конституционный Суд в порядке абстрактного нормоконтроля. Однако Конституция Российской Федерации в части 4 статьи 125 закрепляет принципиально иную модель конституционного судопроизводства.

Таким образом, в данном деле Конституционному Суду следовало воздержаться - не только в резолютивной, но и в мотивировочной части Постановления - от фактической оценки на конституционность оспариваемых заявителями норм по форме, что в то же время не исключает постановки соответствующего вопроса в порядке абстрактного нормоконтроля.