

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ 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"**

**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 проистекать, 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 правоцелесолагание, 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 умозрительное, абстрактно-теоретическое значение, но и конкретную прагматическую 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.