Юрий СБИТНЕВ,
юрист практики по разрешению споров,
юридическая фирма «Вегас-Лекс»

Не секрет, что государство принимает активное участие в гражданском обороте, и рынок заимствований не является исключением. В данных отношениях оно выступает на равных с иными участниками, не пользуясь иммунитетом публичной власти[1]. Тем не менее, учитывая специфику такого рода заемщиков, как Российская Федерация, субъект РФ и муниципальное образование, следует обратить более пристальное внимание на исполнение принятых ими на себя обязательств, что в последнее время вновь становится актуальным вопросом.

Дефолт на рынке субфедеральных заимствований: юридические аспекты истребования долга

Размещение облигаций субъектом РФ, согласно гражданскому законодательству, является договором государственного займа и по своей правовой природе не имеет качественных отличий от размещения облигаций Российской Федерацией либо муниципальным образованием. Соответственно, в случае дефолта, а именно неисполнения эмитентом обязательств по облигациям или просрочки исполнения соответствующих обязательств, владелец бумаг, учитывая положения Стандартов[2], вправе взыскать в судебном порядке их номинальную стоимость с учетом полагаемого дохода. В то же время Бюджетный кодекс РФ в статье 1 устанавливает круг бюджетных правоотношений, к которому относятся государственные и муниципальные заимствования, включая выпуск государственных и муниципальных ценных бумаг. Юридическая квалификация принадлежности отношений к той или иной отрасли права не имела бы для кредиторов существенного значения, если бы не одно «но»: статья 239 БК РФ устанавливает иммунитет бюджета, в силу которого, во-первых, обращение взыскания на средства бюджетов службой судебных приставов по общему правилу не производится, а во-вторых, порядок обращения взыскания на средства бюджетов регулируется главой 24.1 БК РФ.

Вопрос правомерности института иммунитета бюджетов был поставлен на рассмотрение Конституционного суда РФ, который в Постановлении от 14.07.2005 г. № 8-П указал на допустимость установления для государства определенных изъятий из такого общего правила исполнительного производства, как применение к должнику мер принуждения вплоть до принудитель-

[1] Под иммунитетом в юридическом смысле принято понимать изъятие из-под действия определенных законов, касающихся, например, применения обеспечительных мер, принудительного исполнения решения суда и т.д.

[2] Стандарты эмиссии ценных бумаг и регистрации проспектов ценных бумаг, утвержденные Приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 25 января 2007 г. № 07-4/пз-н (далее — Стандарты)

ного отчуждения имущества. Как указал суд, такие ограничения введены с той целью, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность государственных структур. Таким образом, Конституционный суд разрешил тогда данный вопрос в пользу Бюджетного кодекса, что в последующем было закреплено статьей 1 Закона об исполнительном производстве[3].

ПРОЦЕДУРА ВЗЫСКАНИЯ ДОЛГА С СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В случае дефолта по облигациям обращение взыскания на средства бюджета субъекта РФ допускается только по исполнительному листу, выданному на основании вступившего в силу судебного акта. При этом следует учитывать, что кредитор в первую очередь обязан обратиться к соответствующему финансовому органу субъекта РФ, который в силу положений п. 6 ст. 242.2 БК РФ в течение трех месяцев производит исполнение (если таковое не будет приостановлено). Непосредственное направление исполнительного документа судебному приставу-исполнителю до установления невозможности исполнения решения суда за счет средств бюджета субъекта РФ влечет отказ в возбуждении исполнительного производства по п. 8 ч. 1 ст. 31 Закона об исполнительном производстве.

Таким образом, исполнительный лист о взыскании денежных средств с субъекта РФ может быть предьявлен для принудительного исполнения судебному приставу-исполнителю лишь в случае, если исполнение решения суда не было произведено за счет средств бюджета субъекта РФ в течение указанного трехмесячного срока.

ДЛЯ КРЕДИТОРА ИНТЕРЕС ПРЕДСТАВЛЯЕТ НАИБОЛЕЕ ЛИКВИДНОЕ ИМУЩЕСТВО, СОСТАВЛЯЮЩЕЕ КАЗНУ СУБЪЕКТА РФ: ДЕНЕЖНЫЕ СРЕДСТВА БЮДЖЕТА, ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ, НЕДВИЖИМОСТЬ И ЦЕННЫЕ БУМАГИ

ОБРАЩЕНИЕ ВЗЫСКАНИЯ НА НЕКОТОРЫЕ ВИДЫ ИМУЩЕСТВА СУБЪЕКТА РФ

Основополагающий принцип равенства участников гражданских правоотношений обязывает субъекты РФ отвечать по своим обязательствам, принадлежашим им на праве собственности имуществом, однако с двумя оговорками: исключается имущество, закрепленное за юридическими лицами на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, а также имущество, которое может находиться только в государственной (муниципальной) собственности.

По этой причине для кредитора интерес представляет наиболее ликвидное имущество, составляющее казну субъекта РФ: денежные средства бюджета, земельные участки, недвижимость и ценные бумаги (акции, векселя).

Денежные средства

По общему правилу и с учетом положений БК РФ исполнение решения суда в случае нарушения субъектом РФ обязательств по облигациям должно осуществляться за счет средств соответствующего бюджета субъекта РФ, а именно за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели законом о бюджете. При этом, как указывается в п. 5 ст. 242.2 БК РФ, при исполнении судебных актов в объемах, превышающих ассигнования, утвержденные законом о бюджете на эти цели, вносятся соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись. Из этого следует, что до момента внесения изменений исполнение судебных актов производиться не будет. Тем не менее, данное положение дает основание некоторым авторам[4] говорить о том, что в БК РФ предусмотрено полное исполнение судебных актов о взыскании денежных средств за счет казны субъекта РФ, ввиду чего отсутствуют правовые основания для обращения взыскания судебным приставом-исполнителем на иное имущество, принадлежашее публично-правовому образованию. Однако данная позиция в настоящее время не поддерживается судебной практикой. В этой связи следует отметить позицию Пленума ВАС РФ, который в Постановлении № 23 от 22 июня 2006 года[5] указал на недопустимость ограничения источников взыскания путем указания на взыскание только за счет средств бюджета, поскольку такое ограничение противоречит статьям 126, 214, 215 ГК РФ.

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ЛИСТ О ВЗЫСКАНИИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ С СУБЪЕКТА РФ МОЖЕТ БЫТЬ ПРЕДЪЯВЛЕН ДЛЯ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНОМУ ПРИСТАВУ-ИСПОЛНИТЕЛЮ ЛИШЬ В СЛУЧАЕ, ЕСЛИ ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ СУДА НЕ БЫЛО ПРОИЗВЕДЕНО ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РФ В ТЕЧЕНИЕ УКАЗАННОГО ТРЕХМЕСЯЧНОГО СРОКА

---

[3] Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

[4] Селионов И.В. Участие судебных приставов-исполнителей в исполнении судебных актов, предусматриваюших обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Практика исполнительного производства, 2009, № 1; Белоусов Л.В. К вопросу об имущественной ответственности публично-правовых образований и их учреждений // Арбитражная практика. 2007. № 2.

[5] Постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»

Действительно, с такой позицией следует согласиться, так как в случае неисполнения решения в порядке, установленном бюджетным законодательством, должен применяться общий принудительный порядок исполнения судебных актов за счет иного имущества казны.

Земельные участки

При отсутствии денежных средств, предусмотренных бюджетом на погашение государственного долга, земельные участки, принадлежащие субъекту РФ, представляют собой, пожалуй, один из наиболее привлекательных активов для кредиторов. В настоящее время обращать взыскание на землю и иные природные ресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом. Однако до сих пор соответствующий закон не принят, а при его отсутствии такого рода объекты, по сути, забронированы от каких-либо притязаний третьих лиц, что, на наш взгляд, не является правильным. В сущности, мы имеем правовую норму, которая до настоящего момента не введена в действие и не работает. Тем не менее, развитие гражданского права и экономических отношений участников оборота должны подтолкнуть законодателя к решению данного вопроса, учитывая, что предпосылки к этому имеются. Заметим, что в Конституции РФ не установлено норм исключительной принадлежности земли и природных ресурсов государству, скорее наоборот, ст. 9 Конституции РФ гарантирует право частной собственности на данные объекты гражданских прав.

> В КОНСТИТУЦИИ РФ НЕ УСТАНОВЛЕНО НОРМ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ЗЕМЛИ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВУ, СКОРЕЕ НАОБОРОТ, СТ. 9 КОНСТИТУЦИИ РФ ГАРАНТИРУЕТ ПРАВО ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ДАННЫЕ ОБЪЕКТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

Недвижимость и ценные бумаги

Учитывая положения п. 4 ст. 69 Закона об исполнительном производстве, обращение взыскания на имущество должника осуществляется при отсутствии у него денежных средств, достаточных для удовлетворения требований взыскателя.

В силу данной нормы судебный пристав-исполнитель вправе осуществить исполнительные действия по аресту и реализации принадлежащего субъекту РФ имущества, не закрепленного за созданными им юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, на которое может быть обращено взыскание, только после установления невозможности исполнения решения суда за счет средств бюджета.

Действительно, если субъект РФ владеет на праве собственности каким-либо нераспределенным имуществом (недвижимость, акции), судебный пристав-исполнитель вправе обратить взыскание на это имущество. Важным моментом здесь является наличие либо отсутствие факта закрепления данного имущества за созданными юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. И по этому вопросу судебная практика уже устоялась. Так, по одному из дел были удовлетворены требования прокурора о признании торгов недействительными ввиду того, что на момент проведения торгов собственником имущественного комплекса являлся субъект РФ, и данное имущество находилось в оперативном управлении государственного учреждения[6]. По другому делу суд признал незаконными действия судебного пристава-исполнителя ввиду того, что акции, на которые обращено взыскание по долгам субъекта Российской Федерации и принадлежащие ему на праве собственности, были переданы в оперативное управление созданному им учреждению[7]. Представляется, что в таком случае обращение взыскания на данное имущество противоречит действующему законодательству и нарушает права третьих лиц. Во избежание таких недоразумений, кредитор может проверить в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним информацию о том, находится ли тот или иной объект недвижимого имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Тем не менее, застраховать себя от того, что имущество субъекта РФ не будет в дальнейшем закреплено за каким-либо юридическим лицом, кредитору невозможно, ввиду чего данные риски также должны оцениваться при покупке государственных, субфедеральных и муниципальных облигаций.

> ЗАСТРАХОВАТЬ СЕБЯ ОТ ТОГО, ЧТО ИМУЩЕСТВО СУБЪЕКТА РФ НЕ БУДЕТ В ДАЛЬНЕЙШЕМ ЗАКРЕПЛЕНО ЗА КАКИМ-ЛИБО ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦОМ, КРЕДИТОРУ НЕВОЗМОЖНО

[6] Постановление ФАС Поволжского округа от 01.02.2005 № А57-4554/04-19

[7] Постановление ФАС Поволжского округа от 19.08.2005 № А57-24880/04-17; см. также Постановление ФАС Поволжского округа от 24.11.2005 № А57-24801/04-15.