

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.006

**Орган Федерального казначейства как особый участник,  
представляющий Российскую Федерацию в гражданских  
правоотношениях собственности**

**Романова Кристина Игоревна**

Аспирант,  
кафедра Гражданского права и процесса,  
Северо-Кавказский федеральный университет,  
355029, Российская Федерация, Ставрополь, ул. Пушкина, 1;  
e-mail: ivanova.christina@bk.ru

**Аннотация**

Казна, как совокупность имущества публичного образования, в гражданских правоотношениях, обладает таким признаком объекта гражданского права как принадлежность этого объекта конкретному участнику гражданского правоотношения – субъекту правообладания, наделенному правомочиями в отношении объекта – правом собственности, правом управления и т.п. Таким субъектом обладания правами собственника казны является публичное образование, которое при непосредственной реализации своих правомочий собственника, в том числе и при реализации права на защиту интересов публичного собственника, выступает в гражданских правоотношениях от своего имени, но через уполномоченные органы и должностные лица.

Казначейство, как государственный орган специальной компетенции, участвует в гражданско-правовых отношениях связанных с деликтной ответственностью государственных органов и должностных лиц, причем эта ответственность обусловлена исключительно выполнением такими органами и должностными лицами делегированных им государственных полномочий. После 2015 года к такой гражданско-правовой ответственности стали привлекать не только Министерство финансов в лице казначейства как главного распорядителя бюджетных средств, но и иные государственные органы власти, которые являются непосредственными распорядителями бюджетных средств в той сфере общественных отношений, в которой действиями или бездействиями государственных органов и должностных лиц было допущено нарушение прав и законных интересов субъектов права.

Автором проанализированы точки зрения ученых-цивилистов, таких как Чотчаев Р.А., Ярошенко К.Б., Комягин Д.Л.

Кроме того, в рамках исследования произведен анализ вступивших в законную силу судебных решений, вынесенных при рассмотрении гражданских дел судом общей юрисдикции.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Романова К.И. Орган Федерального казначейства как особый участник, представляющий Российскую Федерацию в гражданских правоотношениях собственности // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 1А. С. 48-54. DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.006

**Ключевые слова**

Казначейство, орган государственной власти, казна, закон, право, главный распорядитель бюджетных средств, имущество публичного образования, управление казенным имуществом, учет государственной казны.

**Введение**

В настоящее время, для управления имуществом, образующим казну, в системе органов исполнительной власти создано специальное ведомство - казначейство. На уровне Российской Федерации – это созданное по Постановлению Правительства Федеральное казначейство Российской Федерации, «которое по поручению Правительства и Министра финансов осуществляет операции со средствами федерального бюджета, принимает участие в обслуживании государственного внутреннего и внешнего долга страны, ведет учет государственной казны и т.д.» [Гришаев, 2009].

На уровне субъектов Федерации – региональные Управления казначейства.

Как представляется, казначейство, безотносительно его принадлежности к конкретному публичному образованию, в самом общем виде необходимо рассматривать как организацию, предназначенную для реализации имущественных полномочий публичного субъекта собственности, в том числе – и контроль за непосредственной деятельностью всех органов и учреждений публичного образования в сфере имущественных отношений. Основным аспектом деятельности казначейства следует признать деятельность по распоряжению денежными средствами бюджета, которая осуществляется на основе специального нормативного регулирования.

**Основная часть**

Научный деятель Чотчаев Р.А. указывает, что казначейство - это также орган, выступающий в качестве банкира. В этом качестве казначейство собирает капиталы, получает вклады, выпускает займы, предоставляет ссуды, дает гарантии и наблюдает за денежным обращением [Чотчаев, 2014].

Сказанное наглядно подтверждает многозначность понятия казначейства, которое может определяться в одних случаях через совокупность денежных средств, предназначенных для платежей по государственным расходам, и в этом случае оно наиболее близко к понятию казны; в других случаях - как кассы, в которых эти средства хранятся.

Кроме того, профессором Комягиным Д.Л. в научной литературе освещается подход, когда казначейство определяется как администрация, на которую возложено руководство хранением и использованием публичных денежных средств [Комягин, www].

Участие казначейства в имущественных отношениях имеет два аспекта: гражданско-правовой и публично-правовой. Гражданско-правовой аспект – это участие публичного образования в имущественных отношениях в качестве равноправного с другими участниками участника отношений, который обладает гражданскими правами в обязательственных, вещных и корпоративных отношениях, образующих объект регулирования гражданского права. Поскольку казна – это совокупность имущества, которое может с некоторыми ограничениями участвовать в гражданском обороте, то собственник такого имущества – публичное

образование, участвуя в таком обороте, имеет те же права и обязанности, что и другие участники. Казначейство – как орган «заведующий» имуществом публичного образования, в таком случае выступает в качестве представителя собственника, наделенным последним частью своих гражданско-правовых полномочий. Это же обстоятельство обуславливает несения публичным образованием гражданско-правовой ответственности, и представителем в таких вопросах от имени государства выступает казначейство, как главный распорядитель того имущества, которое принадлежит именно государству и пределами которого гражданско-правовая ответственность государства ограничена.

Публично-правовой аспект имущественных отношений с участием казначейства обусловлен прежде всего публичным предназначением государственного имущества, а также публично-правовым характером регулирования полномочий государства и его органов в процессе накопления такого имущества, его учета, контроля, а также расходования такого имущества. Эти процессы регулируются финансовым, налоговым, бюджетным законодательством, относимым к категории публичных отраслей права.

Поскольку Казначейство действует от имени государства, то оно, в силу ст.125 ГК РФ, относится к органам государственной власти, что подтверждается и Постановлением Правительства № 703, согласно которому Казначейство – это орган исполнительной власти, находящийся в ведении Министерства Финансов Российской Федерации. Стоит отметить, что используемый термин «находится в ведении» не означает, что Казначейство находится в состоянии прямого подчинения Министерству финансов и обязано выполнять любые распоряжения этого органа власти.

Так, по материалам одного из дел было установлено, что территориальное УФК исполнило приказ Минфина и списало со счетов регионального бюджета сумму задолженности. Впоследствии, приказ Минфина был признан незаконным, в связи с чем Правительство области обратилось в суд с требованием о признании действий УФК незаконными. УФК возражало, так как на момент исполнения приказ министерства еще не был признан незаконным. Особый интерес представляет следующая позиция суда: «В соответствии с п. 2 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703, Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов РФ, а не в его непосредственном подчинении»<sup>1</sup>. Далее суд пришел к выводу, что Минфин не был вправе издать прямой приказ о списании денежных средств, его полномочия ограничиваются установлением порядка такого списания, а спорный приказ не носил нормативного правового характера, в связи с чем у УФК не было оснований для его исполнения.

Особенность казначейства как участника гражданско-правовых отношений заключается в том, что фактическое участие этого субъекта в таких отношениях сводится исключительно к деликтной ответственности за деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. До 2015 г. надлежащим ответчиком по искам признавалось Министерство финансов РФ как главный распорядитель бюджетных средств. В то же время в апреле 2015 г. позиция Верховного Суда РФ по данному вопросу изменилась (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 14 апреля 2015 г. по делу N 14-КГ15-1). Так, по

---

<sup>1</sup> Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 09.11.2007 по делу N А70-15719/25-2005 (Постановлением ФАС Западно-Сибирского округа от 12.02.2008 N Ф04-846/2008(406-А70-6) данное постановление оставлено без изменения.) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

мнению высшей судебной инстанции, по смыслу п. 1 ст. 125 и ст. 1071 ГК РФ, подп. 1 п. 3 ст. 158 БК РФ по искам о возмещении вреда, причиненного в результате действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей, за счет казны Российской Федерации от имени Российской Федерации в суде должно выступать ФССП России как главный распорядитель бюджетных средств, связанных с деятельностью судебных приставов-исполнителей. Этот подход был закреплен в пункте 81 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 "О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства" (далее - Постановление Пленума ВС РФ N 50), который фактически закрепляет изменившуюся судебную практику по делам о взыскании ущерба, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя [Ярошенко, 2016].

В качестве примера можно привести следующее дело, в котором Р.Н.И. и Р.Д. обратились в Петроградский районный суд Санкт-Петербурга с иском к Министерству финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Санкт-Петербургу о взыскании убытков за счет средств Казны Российской Федерации в размере 434 732,54 рубля.

Определением Петроградского районного суда Санкт-Петербурга от 29 сентября 2015 года к участию в деле в качестве третьего лица было привлечено Управление службы судебных приставов по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, а также определением суда от 08 декабря 2015 года - в качестве третьего лица привлечен судебный пристав-исполнитель Е.Н.Ф.

В судебном заседании суда первой инстанции истцы Р.Н.И. и Р.Д. поддержали заявленные требования, но от замены ответчика Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Санкт-Петербургу на Российскую Федерацию в лице Федеральной службы судебных приставов отказались, также возражали против привлечения Федеральной службы судебных приставов к участию в деле в качестве соответчика.

Представитель ответчика Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Санкт-Петербургу - по доверенности В.А. просил в удовлетворении исковых требований отказать, на основании того, что иск предъявлен к ненадлежащему ответчику. Представитель третьего лица Управление службы судебных приставов по Санкт-Петербургу и Ленинградской области - по доверенности В.Е. поддержала правовую позицию представителя ответчика, возражала против удовлетворения исковых требований.

Решением Петроградского районного суда Санкт-Петербурга от 26 января 2016 года суд отказал в удовлетворении заявленных исковых требований в полном объеме.

Судебная коллегия при рассмотрении апелляционной жалобы не согласилась с выводами суда первой инстанции, поскольку они были сделаны без учета требований закона. Коллегия отметила, что обращаясь в суд с заявленными требованиями, Р.Н.И. и Р.Д. в качестве ответчика указали Министерство финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Санкт-Петербургу, от его замены или привлечении к участию в деле в качестве соответчика ФССП России отказались, полагая, что дело может быть передано по подсудности в суд г. Москвы, что затруднило бы участие истцов в судебных заседаниях. Данное мнение было основано на заявлении третьих лиц. Не приняв во внимание данный довод суд первой инстанции отказал в иске.

Суд апелляционной инстанции указал, что поскольку в качестве ответчиков подлежат

привлечению к участию в деле ФССП России, а также ее территориальный орган по Санкт-Петербургу, то настоящее гражданское дело становится неподсудным Петроградскому районному суду Санкт-Петербурга и подлежит рассмотрению по месту нахождения одного из ответчиков УФССП по Санкт-Петербургу, что отнесено к подсудности Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга. То есть, разрешая заявленный спор и отказывая в удовлетворении исковых требований, суд тем самым нарушил права истцов, предусмотренные статьей 47 Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть лишен права на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых отнесено рассмотрение дела<sup>2</sup>.

Данный пример довольно характерен для судебной практики после 2015 года, когда суды начали массово привлекать к участию в деле в качестве ответчика не Минфин и не УФК, а непосредственного распорядителя бюджетных средств – ФССП, МВД и т.п.<sup>3</sup>.

Несмотря на то, что исключение из общего правила, предусмотренное пунктом 81 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 было принято для случаев, связанных с причинением вреда незаконными действиями судебных приставов-исполнителей, однако представляется, что оно может быть распространено на все случаи, когда речь идет о возмещении вреда за счет казны, и, следовательно, ответчики по делам и их представители определены законом.

### Заключение

Таким образом, от имени государства в гражданско-правовых отношениях могут участвовать только органы государственной власти. В гражданско-правовых отношениях могут участвовать и иные юридические лица, учрежденные государством или с участием государства. Но эти юридические лица участвуют в гражданско-правовых отношениях от своего имени и несут ответственность самостоятельно в пределах того имущества, которое передано им государством в собственность. Среди этой группы юридических лиц нами отмечены публичные учреждения, которые участвуют в гражданских правоотношениях от своего имени, но в определенных случаях их учредители – публичные образования, могут привлекаться к субсидиарной гражданско-правовой ответственности. Но, еще раз стоит подчеркнуть, что эти учреждения участвуют в гражданско-правовых отношениях не от имени государства, а от своего.

### Библиография

1. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.
2. Гришаев С.П. Государство как участник гражданско-правовых отношений // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.
3. Приказ Минфина России от 06.06.2011 N 67н «Об утверждении Типового положения об Управлении

---

<sup>2</sup> Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 28.06.2016 N 33-9945/2016 по делу N 2-360/2016 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Постановление Президиума Московского городского суда от 30.10.2018 по делу N 44г-325/2018; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.07.2018 N 33а-15095/2018 по делу N 2а-2663/2018; Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 07.06.2018 по делу N 33-7145/2018 и др. // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

- Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации (субъектам Российской Федерации, находящимся в границах федерального округа)» // Доступ из СПС КонсультантПлюс.
4. Чотчаев Р.А. Казначейские органы России и зарубежных стран в контексте их роли в бюджетном контроле: сравнительно-правовой анализ // Юридический мир. 2014. N 7. С. 44 - 47.
  5. Комягин Д.Л. Принцип единства кассы: опыт сравнительно-правового анализа / Д.Л. Комягин. URL: <http://www.roskazna.ru>.
  6. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 09.11.2007 по делу N А70-15719/25-2005 (Постановлением ФАС Западно-Сибирского округа от 12.02.2008 N Ф04-846/2008(406-А70-6) данное постановление оставлено без изменения.) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.
  7. Ярошенко К.Б. Отдельные вопросы, возникающие при рассмотрении споров о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами // Комментарий судебной практики / отв. ред. К.Б. Ярошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2016. Вып. 21. С. 3 - 14.
  8. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 28.06.2016 N 33-9945/2016 по делу N 2-360/2016 // СПС КонсультантПлюс.
  9. Постановление Президиума Московского городского суда от 30.10.2018 по делу N 44г-325/2018; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.07.2018 N 33а-15095/2018 по делу N 2а-2663/2018; Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 07.06.2018 по делу N 33-7145/2018 и др. // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

## **Federal Treasury body as a special participant representing the Russian Federation in civil property relations**

**Kristina I. Romanova**

Graduate student,  
Department of Civil law and procedure,  
North Caucasus Federal University,  
355029, 1 Pushkin str., Stavropol, Russian Federation;  
e-mail: [ivanova.christina@bk.ru](mailto:ivanova.christina@bk.ru)

### **Abstract**

Treasury, as a combination property of a public education, in civil matters, is so characteristic of the object of civil law as belonging of this object to a specific participant of civil legal relationship the subject of title, has the authority in relation to the object of the right of ownership, right of control, etc. Such a subject of ownership of the rights of the owner of the Treasury is a public entity that, in the direct exercise of its rights as an owner, including the exercise of the right to protect the interests of the public owner, acts in civil relations on its own behalf, but through authorized bodies and officials.

The Treasury, as a state body of special competence, participates in civil law relations related to the tort liability of state bodies and officials, and this responsibility is solely due to the performance by such bodies and officials of delegated state powers. After 2015, not only the Ministry of Finance, represented by the Treasury as the chief Manager of budget funds, but also other state authorities that are direct managers of budget funds in the sphere of public relations in which the actions or omissions of state bodies and officials violated the rights and legitimate interests of legal entities began to be brought to such civil liability.

The author analyzes the points of view of civil scientists, such as R. A. Chotchaev, K. B. Yaroshenko, and D. L. Komyagin.

In addition, the study analyzes the effective judicial decisions made in civil cases by the court of General jurisdiction.

### For citation

Romanova K.I. (2020) Organ Federal'nogo kaznacheistva kak osobyi uchastnik, predstavlyayushchii Rossiiskuyu Federatsiyu v grazhdanskikh pravootnosheniyakh sobstvennosti [Federal Treasury body as a special participant representing the Russian Federation in civil property relations]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (1A), pp. 48-54. DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.006

### Keywords

Treasury, public authority, Treasury, law, law, chief administrator of budget funds, property of public education, management of state property, accounting of the state Treasury.

### References

1. Resolution of the Government of the Russian Federation of 01.12.2004 no. 703 "On the Federal Treasury" Collection of legislation of the Russian Federation. 2004. no. 49. St. 4908.
2. Grishaev S. P. the State as a participant in civil law relations Prepared for the ConsultantPlus system, 2009.
3. The order of the Ministry of Finance of Russia dated 06.06.2011 N 67n "On approval of Standard regulations on Management of Federal Treasury on the subject of the Russian Federation (subjects of the Russian Federation located within the boundaries of the Federal district)" Access of ATP ConsultantPlus.
4. Chotchaev R. A. Treasury bodies of Russia and foreign countries in the context of their role in budget control: comparative legal analysis *Legal world*. 2014. N 7. Pp. 44-47.
5. Komyagin D. L. The principle of unity of the cash register: experience of comparative legal analysis D. L. Komyagin. URL: <http://www.roskazna.ru>.
6. Resolution of the Eighth commercial court of appeal of 09.11.2007 in the case N A70-1571925-2005 (Resolution of the FAS of the West Siberian district of 12.02.2008 N F04-8462008(406-A70-6) this decision was left unchanged.) Access from the SPS ConsultantPlus.
7. Yaroshenko K. B. Individual issues arising in the consideration of disputes on compensation for damage caused by state bodies, local governments and their officials *Commentary on judicial practice* ed. By K. B. Yaroshenko. M.: Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation, INFRA-M, 2016. Issue 21. P. 3-14.
8. Appeal ruling of the Saint Petersburg city court of 28.06.2016 N 33-99452016 in the case N 2-3602016 SPS ConsultantPlus.
9. Resolution of the Presidium of the Moscow city court of 30.10.2018 on the case N 44g-3252018; Appeal ruling of the Saint Petersburg city court of 23.07.2018 N 33a-150952018 on the case N 2A-26632018; Appeal ruling of the Volgograd regional court of 07.06.2018 on the case N 33-7145 2018, etc. Access from the SPS ConsultantPlus.