

# События и комментарии

В настоящее время на рассмотрении в КС РФ находится запрос ВАС РФ о проверке конституционности норм бюджетного законодательства, согласно которым исковая давность не распространяется на требования Российской Федерации, связанные с предоставлением бюджетных кредитов, государственных гарантий и др. По мнению ВАС РФ, это положение, действующее с обратной силой, противоречит конституционному принципу равной защиты всех форм собственности и правовым позициям ЕСПЧ о недопустимости предоставления государству преимуществ в частных отношениях и необходимости соблюдения принципа правовой определенности.

Ниже приведен текст запроса ВАС РФ и комментарий к нему, написанный сотрудниками управления частного права ВАС РФ Д.В. Афанасьевым и Д.В. Новаком.

## ЗАПРОС ВЫСШЕГО АРБИТРАЖНОГО СУДА РФ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ

**о проверке конституционности пункта 4 статьи 93<sup>4</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год»**

1. Право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, предоставлено Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации на основании статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, статьи 101 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», абзаца второго подпункта 4 пункта 1 статьи 10 Федерального конституционного

закона от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и части 3 статьи 13 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Предметом настоящего запроса являются:

- 1) пункт 4 статьи 93<sup>4</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3823; 2007, № 18, ст. 2117; 2007, № 45, ст. 5424), согласно которому исковая давность, установленная гражданским законодательством Российской Федерации, не распространяется на требования Российской Федерации, возникшие в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, в том числе бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) и иных бюджетных кредитов (ссуд), включая требования по уплате процентов и (или) иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором (соглашением), в том числе требования о неосновательном обогащении и возмещении убытков; в связи с предоставлением и (или) исполнением Российской Федерацией государственных гарантий Российской Федерации; по обязательствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которого являлась передача акций в собственность Российской Федерации; из договоров и иных сделок об обеспечении исполнения указанных в данном пункте обязательств;
  - 2) часть 6 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 63-ФЗ) (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 18, ст. 2117; 2008, № 48, ст. 5500), согласно которой пункт 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ применяется также к отношениям, возникшим до 1 января 2008 года;
  - 3) статья 116 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (далее — Федеральный закон № 238-ФЗ) (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 52, ст. 5504), в силу которой на требования Российской Федерации по обязательствам (включая требования по неосновательному обогащению и возмещению убытков) юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, возникшим в связи с привлечением Российской Федерацией целевых кредитов (заимствований) или предоставлением государственных кредитов (ссуд) за счет средств федерального бюджета и внебюджетных средств, в том числе по обязательствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которого являлась передача акций в собственность Российской Федерации, исковая давность, установленная гражданским законодательством Российской Федерации, не распространяется.
2. В соответствии с частью второй статьи 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» основанием к рассмотрению дела по настоящему запросу является неопределенность в вопросе о соответствии

Конституции Российской Федерации пункта 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ, части 6 статьи 5 Федерального закона № 63-ФЗ и статьи 116 Федерального закона № 238-ФЗ, обнаружившаяся при следующих обстоятельствах.

В Высший Арбитражный Суд Российской Федерации обратилось открытое акционерное общество «Росагроснаб» (далее — ОАО «Росагроснаб», общество) с заявлением о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Воронежской области от 27 февраля 2009 года по делу № А14-15159/2008-477/6, постановления Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 июня 2009 года и постановления Федерального арбитражного суда Центрального округа от 11 августа 2009 года по тому же делу.

Как следует из представленных материалов, ОАО «Росагроснаб» (лизингодатель) и Воронежская областная ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств «Нива» (далее — ассоциация) (сублизингодатель) 13 марта 2000 года заключили договор долгосрочного финансового лизинга, по условиям которого лизингодатель обязался приобрести для сублизингодателя за счет бюджетных средств для последующей передачи ему в лизинг соответствующие объекты, а сублизингодатель — принять эти объекты в лизинг, возместить лизингодателю все инвестиционные затраты, связанные с их покупкой, и выплатить ему вознаграждение.

Судом первой инстанции установлено, что ОАО «Росагроснаб» как лизингодатель исполнил свои обязательства перед сублизингодателем, передав ему предусмотренные договором объекты лизинга. Ассоциация выполнила свои обязанности по договору лизинга частично, не уплатив лизинговые платежи полностью. Неоплата ассоциацией задолженности по лизинговым платежам послужила основанием для предъявления обществом иска в Арбитражный суд Воронежской области.

В исковом заявлении ОАО «Росагроснаб» указало на то, что договор долгосрочного финансового лизинга заключен им как агентом Правительства Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 1994 года № 686 «Об организации обеспечения агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией на основе финансовой аренды (лизинга)», а также Порядком обеспечения агропромышленного комплекса производственной машиностроения на лизинговой основе, установленным во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1994 года № 1929 «О развитии финансового лизинга в инвестиционной деятельности».

В подтверждение наличия у него статуса агента Правительства Российской Федерации ОАО «Росагроснаб» сослалось на агентский договор, заключенный с Министерством финансов Российской Федерации, статью 26 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» (далее — Федеральный закон № 198-ФЗ), распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2007 года № 1559-р «Об агентах Правительства Российской Федерации, имеющих право представлять интересы Российской Федерации в судах», в соответствии с которыми общество представляет интересы Российской Федерации по вопросам обеспечения возврата задолженности по договорам финансовой аренды имущества, приобретенного за

счет средств федерального бюджета, предоставленных в целях обеспечения агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией.

Решением Арбитражного суда Воронежской области от 27 февраля 2009 года требования ОАО «Росагроснаб» были удовлетворены частично. Отказ в части требований был мотивирован тем, что эти требования предъявлены по истечении срока исковой давности, установленного статьей 196 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), и ответчиком до принятия решения по делу заявлено о применении исковой давности, что в силу пункта 2 статьи 199 ГК РФ является основанием для отказа в иске.

Суды апелляционной и кассационной инстанций согласились с выводами суда первой инстанции. Доводы ОАО «Росагроснаб» о нераспространении в силу пункта 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ исковой давности на требования, предъявленные по данному делу истцом как агентом Правительства Российской Федерации, судами были отклонены.

Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2009 года, вынесенным по заявлению ОАО «Росагроснаб», дело № А14-15159/2008-477/6 передано в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра в порядке надзора решения Арбитражного суда Воронежской области от 27 февраля 2009 года, постановления Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 июня 2009 года и постановления Федерального арбитражного суда Центрального округа от 11 августа 2009 года.

Рассматривая данное заявление, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации пришел к выводу об обнаружившейся неопределенности в вопросе о соответствии положений пункта 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ, части 6 статьи 5 Федерального закона № 63-ФЗ и статьи 116 Федерального закона № 238-ФЗ положениям части 2 статьи 8, части 4 статьи 15, части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации, в связи с чем вынес определение от 25 февраля 2010 года об обращении с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и пристановил надзорное производство по заявлению.

3. Позиция Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по указанному вопросу заключается в следующем.
  - 3.1. Согласно части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. При этом частью 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации закрепляется равенство всех перед законом и судом.

Таким образом, в соответствии с конституционным принципом признания и защиты равным образом разных форм собственности, закрепленным названными положениями, государство обязано обеспечивать равную защиту для всех собственников и государственная собственность не может обладать никакими преимуществами в отношении правовой защиты по сравнению с другими формами собственности. Конституционный принцип равной защиты всех форм собствен-

ности распространяется не только на установление форм и способов защиты собственности, но и на законодательное определение условий, в которых соответствующее право может быть защищено заинтересованным лицом.

Одним из условий предоставления правообладателю правовой защиты является предъявление им требования о защите права в пределах определенного законом срока исковой давности. Следовательно, при установлении сроков исковой давности законодатель также должен исходить из конституционного принципа равной защиты всех форм собственности.

Между тем пункт 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ и статья 116 Федерального закона № 238-ФЗ устанавливают значительные преимущества в защите имущественных прав Российской Федерации по сравнению с иными формами собственности, не предусматривая каких-либо мер, направленных на обеспечение баланса имущественных интересов Российской Федерации и других субъектов.

В соответствии с пунктом 1 статьи 93<sup>2</sup> БК РФ к правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство Российской Федерации, если иное не предусмотрено этим Кодексом. Указанная норма корреспондирует положению пункта 2 статьи 124 ГК РФ, согласно которому к публично-правовым образованиям применяются нормы ГК РФ, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

При этом установление законодателем особенностей регулирования гражданско-правовых отношений с участием публично-правовых образований не должно входить в противоречие с конституционными принципами правовой определенности и равной защиты всех форм собственности.

Исходя из пункта 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ денежные средства федерального бюджета, на требования Российской Федерации о возврате которых не распространяется исковая давность, предоставляются частным лицам на основании различных гражданско-правовых сделок, в том числе заключаемых на возмездной основе, то есть на условиях получения государством соответствующей выгоды (например, в виде процентов).

Более того, согласно пункту 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ исковая давность не распространяется не только на истребование предоставленных бюджетных средств, но и на требования об уплате процентов и иных платежей, предусмотренных договором.

Между тем в международном праве, в частности в конвенциях об иммунитете государств, разработанных Советом Европы и Организацией Объединенных Наций, превалирует принцип, в соответствии с которым государство, участвуя на основании гражданско-правовых сделок в отношениях, связанных с извлечением какой-либо выгоды, не пользуется никакими привилегиями и иммунитетами, поскольку тем самым оно выступает как частное лицо.

Например, в силу статьи 7 Европейской конвенции об иммунитете государств (ETS № 74), если государство осуществляет промышленную, коммерческую или

финансовую деятельность тем же образом, что и частное лицо, оно не пользуется иммунитетом.

Критерием в данном случае служит характер деятельности государства: если подобную деятельность наряду с государством осуществляют частные лица, то оно не обладает иммунитетом, однако если такую деятельность может осуществлять только государство, то оно действует во исполнение своих публичных полномочий. Так, выдача и отмена лицензий, национализация имущества, установление условий ввоза и вывоза товаров расцениваются исключительно как реализация публичных функций.

Причем при квалификации деятельности государства учитывается лишь характер деятельности, а не ее конечная цель. Даже если конечной целью осуществления гражданско-правовых сделок является выполнение государственных функций, сделки рассматриваются как коммерческие. В частности, такие сделки, как покупка продовольствия для вооруженных сил, соглашение о постройке правительственного здания, расцениваются как коммерческая деятельность государства, а такие виды его деятельности, как инвестиции в ценные бумаги, аренда имущества, денежный заем, рассматриваются как деятельность с целью извлечения выгоды, при осуществлении которой государство не пользуется иммунитетами и привилегиями<sup>1</sup>.

Исходя из изложенного заключение государством или уполномоченными им лицами гражданско-правовых сделок, предметом которых являются бюджетные средства, с целью получения выгоды не свидетельствует о том, что государство в данном случае выполняет властные функции, для реализации которых могут быть предусмотрены какие-либо привилегии в целях защиты публичных интересов. Предоставляя же денежные средства на возвратной и возмездной основе на основании гражданско-правовых сделок, государство действует в гражданском обороте наравне с другими его участниками. В этом случае предоставление Российской Федерации преференций в сфере исковой давности нарушает баланс интересов государства и интересов частных лиц.

Следует также учитывать, что бюджетные денежные средства могут предоставляться не напрямую из федерального бюджета (от главного распорядителя бюджетных средств), а через коммерческие организации, уполномоченные заключать соответствующие сделки, такие как ОАО «Росагроснаб».

При заключении договоров, предметом которых являются бюджетные средства, указанные коммерческие организации действуют на рыночных условиях с целью извлечения выгоды. В частности, ОАО «Росагроснаб», действующее на основании агентского договора, заключенного с Министерством финансов Российской Федерации, статьи 26 Федерального закона № 198-ФЗ, является организацией, заключающей от собственного имени гражданско-правовые договоры финансовой аренды (лизинга) имущества, приобретаемого за счет средств федерального бюджета.

<sup>1</sup> См.: Фолсом Р.Х., Гордон М.У., Спангол Дж.А. *Международные сделки. Краткий курс* / пер. с англ. М.: Логос, 1996. С. 397.

Вместе с тем подобная коммерческая организация, действующая в рыночных отношениях с целью извлечения выгоды, в результате применения оспариваемых норм законодательства об исковой давности получает преимущества в отношении защиты своих прав и оказывается в более благоприятном положении по сравнению с другими участниками гражданского оборота.

Европейский суд по правам человека придерживается позиции, что финансовый интерес государства и публичных организаций не может рассматриваться как публичный или всеобщий интерес, оправдывающий предоставление им соответствующих привилегий. Положения национального законодательства, предусматривающие преимущества для государства и его организаций в отношении ответственности, квалифицируются Европейским судом по правам человека как нарушающие право частных лиц на беспрепятственное владение своим имуществом, закрепленное в статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и противоречащие пункту 1 статьи 6 Конвенции.

В частности, в деле «Меиданис против Греции» (постановление от 22 мая 2008 года) Европейский суд по правам человека решил, что положения национального законодательства, устанавливающие привилегию для публичных организаций (в виде применения к ним более низкого по сравнению с частными лицами размера неустойки), противоречат пункту 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статье 1 Протокола № 1 к этой Конвенции. Европейский суд по правам человека отметил, что публичные органы при осуществлении своих обязанностей могут пользоваться привилегиями и иммунитетами, которые позволяют им эффективно исполнять свои публичные функции. Однако самой по себе принадлежности к государственным структурам недостаточно для оправдания применения государственных привилегий при всех обстоятельствах. Данные привилегии могут быть оправданы лишь их необходимостью для надлежащего функционирования государственной власти. В упомянутом деле Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что установленные в законодательстве различия в отношении ответственности создали необоснованное преимущество для публичных организаций и не соответствовали публичному интересу, поскольку сама по себе заинтересованность государства в финансовых средствах не может рассматриваться как достаточное обоснование.

### 3.2. Исковая давность предназначена содействовать достижению стабильности в правоотношениях, правовой определенности в положении лиц и надлежащему направлению правосудия при исследовании доказательств.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 24 июня 2009 года № 11-П, от 27 апреля 2001 года № 7-П, от 20 июля 1999 года № 12-П, определение от 3 ноября 2006 года № 445-О), целью установления сроков исковой давности, а также сроков давности привлечения к ответственности является не только обеспечение эффективности реализации публичных функций, но и сохранение стабильности в правовых отношениях, а также гарантирование конституционных прав лицам, совершившим правонарушение, влекущее для них соответствующие правовые последствия.

При этом в постановлении от 24 июня 2009 года № 11-П Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что в основе установления сроков исковой

давности и сроков давности привлечения к ответственности лежит положение о том, что никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком длительный срок; наличие сроков, в течение которых для лица во взаимоотношениях с государством могут наступить неблагоприятные последствия, представляет собой необходимое условие применения этих последствий.

Позиция Европейского суда по правам человека также заключается в том, что предназначением исковой давности является правовая определенность в правоотношениях (постановление от 7 июля 2009 года по делу «Станьо против Бельгии»).

Таким образом, наличие в законодательстве срока исковой давности, в течение которого для частного лица во взаимоотношениях с государством, а тем более с иным частным лицом могут наступить неблагоприятные последствия, является условием соблюдения принципа правовой определенности и обеспечения стабильности в сфере гражданского оборота.

Возможность привлечения частных лиц к ответственности по гражданско-правовым сделкам, затрагивающим имущественные интересы государства, в течение неограниченного по срокам времени создает для них неопределенность в правовом положении.

В результате этого нарушается конституционный режим стабильности условий хозяйствования, сформулированный Конституционным Судом Российской Федерации на основании части 1 статьи 8 и части 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации (постановление от 10 апреля 2003 года № 5-П).

- 3.3. В силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Согласно части 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации права и свободы в Российской Федерации признаются и гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 5 февраля 2007 года № 7-П, решения Европейского суда по правам человека в той части, в какой ими исходя из общепризнанных принципов и норм международного права дается толкование содержания прав и свобод, закрепленных в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, являются составной частью российской правовой системы, поэтому они должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права.

В соответствии с правовой позицией Европейского суда по правам человека установление срока исковой давности направлено на соблюдение принципа правовой определенности в положении частных лиц. При этом исковая давность по требованиям в интересах государства предполагает справедливый баланс между публичными интересами, с одной стороны, и интересами частных лиц, а также соблюдением принципа правовой определенности – с другой.

В практике Европейского суда по правам человека закрепление в законодательстве чрезмерно длительных сроков исковой давности в отношении бюджетных обязательств в целях исключения непредвиденной нагрузки на бюджет государства рассматривается как неоправданное вмешательство государства в осуществление частными лицами их имущественных прав, возложение на них чрезмерного бремени, не соответствующего справедливому балансу между защитой публичных интересов и защитой имущественных прав частных лиц, в нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Так, при рассмотрении дел «Зубулидис против Греции» (постановление от 25 июня 2009 года) и «Компания «Варнима корпорейшн интернешнл С.А.» против Греции» (постановление от 28 мая 2009 года) Европейский суд по правам человека отметил, что государство может исполнять публичные функции в частноправовой сфере, однако сам факт принадлежности к государственной структуре не оправдывает предоставления государству привилегий применительно к исковой давности. При этом Европейский суд по правам человека подчеркнул, что заинтересованность государства во взыскании имеющейся перед ним задолженности или необходимость исключения непредвиденной нагрузки на бюджет не может сама по себе рассматриваться в качестве публичного или общего интереса, оправдывающего вмешательство в индивидуальные права путем установления чрезмерно длительного срока исковой давности по требованиям государства.

В результате рассмотрения названных дел Европейский суд по правам человека пришел к выводу о том, что предоставление государству привилегий в виде закрепления в законодательстве более длительных сроков исковой давности для его требований по сравнению с требованиями частных лиц нарушает имущественные права последних, а также справедливое равновесие, которое должно быть установлено между защитой имущественных прав и требованиями публичного интереса.

3.4. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчеркивал: неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения его норм, что противоречит названным конституционным принципам, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления от 15 июля 1999 года № 11-П и от 27 мая 2003 года № 9-П).

В соответствии с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П и от 11 ноября 2003 года № 16-П, сама по себе неопределенность содержания правовой нормы влечет ее неоднозначное применение и создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, что ведет к произволу, а значит, к нарушению конституционных принципов, реализация которых не может быть обеспечена без единобразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями.

На необходимость соблюдения принципа правовой определенности неоднократно указывал и Европейский суд по правам человека при толковании Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно позиции которого закон должен отвечать установленному стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия (постановления Европейского суда по правам человека от 26 апреля 1979 года по делу «Санди Таймс» против Соединенного Королевства», от 31 июля 2000 года по делу «Йечюс против Литвы», постановление Большой палаты Европейского суда по правам человека от 28 марта 2000 года по делу «Барановский против Польши»).

Между тем пункт 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ, часть 6 статьи 5 Федерального закона № 63-ФЗ и статья 116 Федерального закона № 238-ФЗ не содержат определенности в отношении видов сделок, на которые не распространяется исковая давность, а также круга лиц, к которым могут применяться данные нормы: в них отсутствует ясность по поводу применения их к сделкам в отношении бюджетных средств, заключаемым между коммерческими организациями, одна из которых является представителем органов государственной власти. Кроме того, в этих нормах отсутствует определенность относительно времени, с которого не применяется исковая давность.

- 3.5. Положение о том, что пункт 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ об отсутствии исковой давности по требованиям государства применяется к отношениям, возникшим до 1 января 2008 года, было введено Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (далее – Федеральный закон № 205-ФЗ) и вступило в силу с 26 ноября 2008 года (в день его официального опубликования).

В результате с 26 ноября 2008 года пункт 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ, который вступил в силу с 1 января 2008 года, стал применяться к правоотношениям, к которым на момент их заключения применялся трехлетний срок исковой давности. Более того, данная норма распространила свое действие на требования, по которым на момент вступления в силу Федерального закона № 205-ФЗ уже истек ранее установленный трехлетний срок исковой давности.

Таким образом, нормы бюджетного законодательства, ухудшающие положение лиц, получивших на основании гражданско-правовых сделок бюджетные средства, стали применяться с признаком им обратной силы. Тем самым был нарушен принцип правовой определенности, поскольку эти лица на момент возникновения у них обязательств в отношении бюджетных средств не могли предвидеть для себя подобных негативных последствий.

Кроме того, существует неопределенность, с какого времени применяется пункт 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ, поскольку в части 6 статьи 5 Федерального закона № 63-ФЗ (в редакции Федерального закона № 205-ФЗ) данный момент не определен, а указывается на ее применение «также к отношениям, возникшим до 1 января 2008 года».

В связи с изложенным правила законодательства о применении нормы, ухудшающей положение частных лиц, являются неясными по своему содержанию и не позволяют частным лицам предвидеть, насколько ее применение затронет их правовое положение в конкретных правовых ситуациях.

Подобная неопределенность создает возможность для злоупотребления правами со стороны государства и его представителей и ставит частных лиц в неравные с государством и его представителями условия, что несовоиместимо с положениями части 1 статьи 8 и части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации о равенстве всех собственников перед законом и судом.

Принципиальная правовая позиция Европейского суда по правам человека, сформулированная по делу «Брониовски против Польши» (постановление Большой палаты Европейского суда по правам человека от 22 июня 2004 года), заключается в том, что нормативно-правовые акты должны позволять частному лицу предвидеть, насколько реализация этих актов затронет его правовое положение в конкретных правовых ситуациях.

Европейский суд по правам человека с особым вниманием относится к последствиям применения законодательства, имеющего обратное действие, если это законодательство имеет значение при разрешении споров с участием государства. Любые причины, приведенные в обоснование обратного действия законодательства, рассматриваются Европейским судом по правам человека с наибольшей степенью осторожности (постановление Европейского суда по правам человека от 23 октября 1997 года по делу «Национальное и местное строительное общество», «Постоянное строительное общество г. Лидса» и «Строительное общество графства Йоркшир» против Соединенного Королевства», постановление Большой палаты Европейского суда по правам человека от 20 октября 1999 года по делу «Зелински и Прадаль и Гонсалес и другие против Франции», постановление Европейского суда по правам человека от 7 июня 2007 года по делу «Кузнецова против России»).

С учетом изложенного есть основания утверждать, что оспариваемыми положениями законодательства был нарушен принцип правовой определенности, поскольку частные лица, заключая сделки в отношении бюджетных средств, были лишены возможности заранее предвидеть для себя их негативные последствия.

- 3.6. В соответствии с правовой позицией Европейского суда по правам человека закрепление в законодательстве более длительного срока исковой давности для требований государства по сравнению с требованиями частных лиц имеет не только материально-правовой, но и процессуальный аспект, поскольку предоставляет государству привилегию в судебном разбирательстве, ставящую его в более благоприятное положение в судебном процессе по сравнению с частными лицами. В результате этого нарушается принцип равенства процессуальных возможностей сторон, а также гарантия частных лиц на защиту в суде их прав, закрепленные пунктом 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Данная правовая позиция, в частности, была выражена Европейским судом по правам человека по делу «Компания «Варнима корпорейшн интернешнл С.А.»

против Греции», в котором установленный в законодательстве более длительный срок исковой давности для требований государства был признан необоснованно предоставленной государству привилегией, которая в нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод ставила его в более благоприятное положение в судебном процессе.

Отсутствие срока давности по требованиям государства неизбежно приводит к процессуальным трудностям, возникающим у частных лиц при защите в судебном процессе своих прав в связи с утратой доказательств. В результате они оказываются в худшем положении по сравнению с государством в рамках судебного разбирательства, что также нарушает гарантии равенства сторон в рамках судебного процесса, предусмотренные пунктом 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Как указал Европейский суд по правам человека в постановлении от 7 июля 2009 года по делу «Станьо против Бельгии», установленные в законодательстве сроки исковой давности имеют целью обеспечение правовой определенности, поскольку защищают потенциальных ответчиков от просроченных требований и освобождают суды от необходимости выносить решения, основанные на доказательствах, которые со временем приобрели свойство неопределенности или неполноты.

Аналогичная позиция была выражена Европейским судом по правам человека при рассмотрении дела «Коэм и другие против Бельгии» (постановление от 22 июня 2000 года). Суд указал, что сроки привлечения к ответственности устанавливаются в том числе в целях достижения правовой защищенности, поскольку право на защиту своих прав в суде было бы скомпрометировано, если бы суды выносили решения, основываясь на неполной в силу истекшего времени доказательственной базе.

Таким образом, согласно правовой позиции Европейского суда по правам человека чрезмерно длительные или не ограниченные по времени сроки исковой давности по требованиям государства лишают частных лиц возможности воспользоваться своими правами, гарантированными статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьей 1 Протокола № 1 к данной Конвенции.

Статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод корреспондирует принцип состязательности и равноправия сторон, закрепленный частью 3 статьи 123 Конституции Российской Федерации, который во взаимосвязи с частью 1 статьи 19 и частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации подразумевает наличие у сторон по делу равных процессуальных возможностей.

Между тем в случае применения части 6 статьи 5 Федерального закона № 63-ФЗ и пункта 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ у частных лиц, участвующих в судебном разбирательстве, возникают дополнительные процессуальные трудности, связанные с утратой по истечении длительного времени доказательственной базы.

Тем самым данным лицам не обеспечиваются равные с государством и его представителями процессуальные возможности по защите своих интересов при рас-

смотрении дела, что означает нарушение принципов состязательности и равноправия сторон в судебном процессе.

Следует отметить, что в отличие от БК РФ в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее — НК РФ), предусматривающем платежи в бюджет, в отношении налогоплательщиков четко установлены сроки хранения доказательственной документации, сроки выполнения обязательств перед налоговыми органами, а также соответствующие им сроки реализации и защиты прав налогоплательщиками.

Так, согласно подпункту 8 пункта 1 статьи 23 НК РФ налогоплательщик обязан в течение четырех лет обеспечивать сохранность сведений бухгалтерского учета и других документов, подтверждающих полученные доходы. Установив предельный срок хранения отчетной документации, законодатель одновременно с этим определил трехлетний срок давности привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения (пункт 1 статьи 113 НК РФ). Данным нормам корреспондирует и право налогоплательщика на подачу заявления о возврате суммы излишне уплаченного и излишне взысканного налога в течение трех лет со дня уплаты этой суммы (пункт 7 статьи 78 и пункт 3 статьи 79 НК РФ).

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 14 июля 2005 года № 9-П указал, что введение срока давности привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений направлено как на гарантирование конституционных прав налогоплательщиков, так и на обеспечение стабильности правопорядка и национальную организацию деятельности правоприменителя. При этом Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что срок давности, установленный статьей 113 НК РФ, соответствует сроку хранения отчетной документации и представляет собой дополнительную гарантию, направленную на защиту от неправомерного ограничения права собственности в условиях, когда налоговое правонарушение по времени значительно отстоит от факта его обнаружения.

Следовательно, в налоговом законодательстве в отличие от бюджетного законодательства содержится система норм, регулирующих реализацию прав и исполнения обязательств в течение четко ограниченного по времени периода, что служит гарантией соблюдения конституционных прав налогоплательщиков в отношении платежей в бюджет. В бюджетном же законодательстве закреплены лишь нормы о неприменении исковой давности к требованиям государства, однако при этом отсутствует системный подход в отношении регулирования прав и обязанностей лиц, вступающих в правоотношения, указанные в пункте 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ.

4. Таким образом, по мнению Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, пункт 4 статьи 93<sup>4</sup> БК РФ, часть 6 статьи 5 Федерального закона № 63-ФЗ и статья 116 Федерального закона № 198-ФЗ не соответствуют части 2 статьи 8, части 4 статьи 15, части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного и в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, статьями 101–104 Федерального конституционного за-

кона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

п р о с и т:

проверить конституционность пункта 4 статьи 93<sup>4</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год».

Настоящий запрос с приложениями направляется в 30 экземплярах.

Приложения:

1. Определение Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2010 г. № 14323/09 об обращении с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и приостановлении надзорного производства.
2. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № ВАС-14323/09 о передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.
3. Заявление ОАО «Росагроснаб» о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Воронежской области от 27 февраля 2009 г. по делу № А14-15159/2008-477/6, постановления Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 июня 2009 г. и постановления Федерального арбитражного суда Центрального округа от 11 августа 2009 г. по тому же делу.
4. Тексты пункта 4 статьи 93<sup>4</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год».

*Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванов*