

**По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона "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 "О федеральном бюджете на 2007 год" в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации**

Постановление · № 20-П · от 20.07.2011 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона "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 "О федеральном бюджете на 2007 год" в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

город Санкт-Петербург 20 июля 2011 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3-1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона "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 "О федеральном бюджете на 2007 год".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения. Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.О.Красавчиковой, изучив представленные документы и иные материалы, в том числе объяснения постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации А.Н.Харитонов, полномочного представителя Совета

Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно пункту 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации 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.

Статья 93-4 введена в Бюджетный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 26 апреля 2007 года N 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, как следует из статьи 5 названного Федерального закона, устанавливающей порядок введения в действие отдельных его положений, вступила в силу с 1 января 2008 года. Федеральным законом от 24 ноября 2008 года N 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" часть 6 данной статьи была дополнена положением, согласно которому пункт 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации применяется также к отношениям, возникшим до 1 января 2008 года. Это положение вступило в силу 26 ноября 2008 года.

В соответствии со статьей 116 Федерального закона от 19 декабря 2006 года N 238-ФЗ "О федеральном бюджете на 2007 год" 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.

1.1. Конституционность названных законоположений оспаривается Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации в связи с находящимся в его производстве заявлением ОАО "Росагроснаб" о пересмотре 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.

Как установлено арбитражными судами, 13 марта 2000 года ОАО "Росагроснаб" и Воронежская областная ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств "Нива" заключили договор долгосрочного финансового лизинга, по условиям которого ОАО "Росагроснаб" (лизингодатель) обязалось приобрести за счет бюджетных средств согласованные сторонами договора объекты лизинга (машиностроительную продукцию и племенной скот), а Воронежская областная ассоциация

крестьянских (фермерских) хозяйств "Нива" (сублизингодатель) - принять объекты в лизинг и передать их в сублизинг, возместить ОАО "Росагроснаб" все инвестиционные затраты, связанные с покупкой этих объектов, и выплатить ему вознаграждение.

Поскольку Воронежская областная ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств "Нива" не полностью исполнила свои обязательства по указанному договору, ОАО "Росагроснаб" обратилось в Арбитражный суд Воронежской области, который решением от 27 февраля 2009 года исковые требования о взыскании задолженности по возмещению стоимости объектов лизинга и вознаграждения лизингодателю удовлетворил частично. Оставляя без удовлетворения требования ОАО "Росагроснаб" в части, касающейся платежей со сроком уплаты с 10 апреля 2005 года по 7 августа 2005 года, Арбитражный суд Воронежской области отметил, что эти требования предъявлены по истечении установленного статьей 196 ГК Российской Федерации срока исковой давности, о применении которой ответчик заявил до принятия решения по делу, что согласно пункту 2 статьи 199 ГК Российской Федерации является основанием для отказа в иске.

Довод ОАО "Росагроснаб" о том, что на требования, предъявленные им как агентом Правительства Российской Федерации от имени Российской Федерации, в силу пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации исковая давность не распространяется, был отклонен арбитражными судами апелляционной и кассационной инстанций, которые, оставляя решение арбитражного суда первой инстанции без изменения, указали, что в отношении обязательств, возникших до 1 января 2008 года, это правило применяется, только если нарушение соответствующих обязательств произошло после 31 декабря 2007 года.

Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2009 года дело по заявлению ОАО "Росагроснаб" о пересмотре вынесенных арбитражными судами судебных актов в порядке надзора передано в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, который, придя к выводу о наличии неопределенности в вопросе о конституционности подлежащих применению в данном деле положений пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона "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 "О федеральном бюджете на 2007 год", определением от 25 февраля 2010 года приостановил надзорное производство в связи с обращением в Конституционный Суд Российской Федерации.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации просит признать указанные законоположения не соответствующими статьям 8, 15 (часть 4), 19 (часть 1), 46 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а также требованиям Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вытекающим из пункта 1 ее статьи 6 и статьи 1 Протокола N 1. По мнению заявителя, предоставляя Российской Федерации преференции в сфере исковой давности, оспариваемые законоположения нарушают баланс интересов государства и частных лиц, не обеспечивают сторонам равные процессуальные возможности при рассмотрении дела, не содержат определенности в отношении видов сделок, на которые исковая давность не распространяется, круга лиц, к которым могут применяться нормы о нераспространении исковой давности, и времени, с которого исковая давность не применяется; кроме того, придание обратной силы нормам бюджетного законодательства, ухудшающим положение лиц, получивших на основании гражданско-правовых сделок бюджетные средства, нарушает принцип правовой определенности, поскольку на момент возникновения обязательств в отношении бюджетных средств эти лица не могли предвидеть подобные последствия.

1.2. Как следует из статей 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации по запросу суда проверяет конституционность законоположений, которые подлежат применению в

рассматриваемом судом конкретном деле, и принимает постановление только по предмету, указанному в запросе, оценивая как буквальный смысл этих законоположений, так и смысл, придаваемый им сложившейся правоприменительной практикой, и исходя из их места в системе норм.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона "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 "О федеральном бюджете на 2007 год" в части, предусматривающей, что исковая давность, установленная гражданским законодательством Российской Федерации, не распространяется на требования Российской Федерации по обязательствам юридических лиц, возникшим в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, включая требования по уплате процентов и (или) иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором (соглашением), в том числе применительно к договорам долгосрочного финансового лизинга в агропромышленном комплексе, и что данное правило применяется также к отношениям, возникшим до 1 января 2008 года.

2. Конституция Российской Федерации относит финансовое регулирование и федеральный бюджет, а также гражданское законодательство к предметам ведения Российской Федерации, по которым принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 71, пункты "ж", "з", "о"; статья 76, часть 1). Конституционно-правовое содержание полномочий Российской Федерации в этой сфере правового регулирования коррелирует с установлением основ федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации, также отнесенным к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "е", Конституции Российской Федерации), и с проведением единой финансовой политики (статья 114, пункт "б" части 1, Конституции Российской Федерации).

Дискреция в выборе правовых средств, которой федеральный законодатель располагает при осуществлении на основе Конституции Российской Федерации финансового регулирования, позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических и иных факторов развития Российской Федерации, - тем самым, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 июня 2004 года N 12-П, нормы права, в том числе финансового, оказывают регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и бюджетное регулирование в его конституционно-правовом смысле.

Предопределяя лишь общие принципы организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, Конституция Российской Федерации не предусматривает непосредственно какой-либо конкретный вариант размещения бюджетных средств, что, обуславливая определенную свободу усмотрения федерального законодателя при осуществлении финансового регулирования, вместе с тем обязывает его к созданию юридических механизмов поддержания правопорядка в этой сфере, включая установление единых подходов в отношении целевого использования бюджетных средств, в том числе с точки зрения их сохранности, а также открытости, прозрачности и эффективности расходования в соответствии с общегосударственными целями.

Исходя из публичного предназначения средств бюджета как формы образования и расходования денежных средств с целью финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, федеральный законодатель закрепил в Бюджетном кодексе Российской Федерации общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов

бюджетных правоотношений, основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

В качестве одного из способов государственного регулирования в области экономики и финансов Бюджетный кодекс Российской Федерации использует предоставление бюджетных кредитов, т. е., согласно его статье 6, денежных средств, предоставляемых бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основе. В отличие от коммерческого кредитования бюджетные кредиты, как правило, предназначены для решения социально-экономических задач, связанных с поддержкой той или иной отрасли, являющейся стратегической или значимой для обеспечения безопасности государства в широком смысле слова, либо субъекта хозяйственной деятельности, имеющего важное экономическое или социальное значение, либо объекта, сбой в функционировании которого может породить неблагоприятные последствия.

Выбор получателей бюджетных кредитов, приоритетных с точки зрения государственной поддержки, осуществляется на основании объективных критериев и в любом случае фиксируется согласно требованиям бюджетного законодательства. Так, пунктом 1 статьи 93-2 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривается, что предоставление бюджетного кредита оформляется договором, заключенным в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных данным Кодексом и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете; к правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство Российской Федерации, если иное не предусмотрено данным Кодексом.

3. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, часть 2); гарантируется неприкосновенность собственности, а также свобода предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и вытекающая отсюда свобода договоров в сфере гражданского оборота (статья 8, часть 1; статья 34, часть 1; статья 35, части 1-3). В силу статей 45 и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации гарантии государственной защиты распространяются на право собственности независимо от формы собственности; это право подлежит защите всеми способами, не запрещенными законом, причем в качестве универсального способа выступает судебная защита: именно в процессе разрешения судом спора о собственности могут быть наиболее полно гарантированы права всех участников такого спора - как лиц, заявляющих имущественные требования, которые они рассчитывают удовлетворить посредством судебного решения, имеющего обязательную силу, так и лиц, не согласных с предъявляемыми к ним требованиями.

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 7 (часть 1), 19 (часть 1) и 55 (часть 3) следует, что в демократическом правовом и социальном государстве, каковым является Российская Федерация, правовое регулирование отношений в сфере гражданского оборота должно основываться на принципах равенства всех перед законом и судом, неприкосновенности собственности и свободы договора, соблюдения баланса публичных и частных интересов при определении правового статуса субъектов этих отношений, критериев соразмерности и пропорциональности при установлении условий реализации и возможных ограничений их прав.

Интересы защиты права собственности и стабильности гражданского оборота предопределяют не

только установление судебного контроля за обоснованностью имущественных притязаний одних лиц к другим, но и введение в правовое регулирование норм, которые позволяют одной из сторон блокировать судебное разрешение имущественного спора по существу, если другая сторона обратилась за защитой своих прав спустя значительное время после того, как ей стало известно о том, что ее права оказались нарушенными. В гражданском законодательстве - это предназначение норм об исковой давности, под которой Гражданский кодекс Российской Федерации понимает срок для защиты права по иску лица, чье право нарушено (статья 195). Согласно данному Кодексу общий срок исковой давности составляет три года (статья 196); нормы об исковой давности распространяются на всех участников гражданских правоотношений, включая Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, к которым применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (пункт 2 статьи 124).

Институт исковой давности имеет целью упорядочить гражданский оборот, создать определенность и устойчивость правовых связей, дисциплинировать их участников, способствовать соблюдению договоров, обеспечить своевременную защиту прав и интересов субъектов гражданских правоотношений, поскольку отсутствие разумных временных ограничений для принудительной защиты нарушенных гражданских прав приводило бы к ущемлению охраняемых законом прав и интересов ответчиков и третьих лиц, которые не всегда могли бы заранее учесть необходимость собирания и сохранения значимых для рассмотрения дела сведений и фактов; применение судом по заявлению стороны в споре исковой давности защищает участников гражданского оборота от необоснованных притязаний и одновременно побуждает их своевременно заботиться об осуществлении и защите своих прав (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2006 года N 445-О).

Вместе с тем, по смыслу статей 8, 34 (часть 1), 35 (часть 1) и 71 (пункты "ж", "о") Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель уполномочен и на введение изъятий из общего правила о применении исковой давности, если их необходимость обусловливается природой и социальной значимостью тех или иных правоотношений. Исходя из этого Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает, что установленный им общий срок исковой давности подлежит применению не во всех случаях: в его статье 208 содержится перечень требований, на которые исковая давность не распространяется, причем этот перечень является открытым - согласно данной статье исковая давность не распространяется и на другие, помимо указанных в ней, требования в случаях, установленных законом. Дискреция федерального законодателя при осуществлении регулирования исковой давности может выражаться также во введении специальных сроков исковой давности - как сокращенных, так и более длительных по сравнению с общим сроком (пункт 1 статьи 197 ГК Российской Федерации).

Каких-либо изъятий в отношении требований, вытекающих из договоров, предметом которых являются бюджетные средства, Гражданский кодекс Российской Федерации непосредственно не предусматривает. Соответствующее регулирование осуществлено Бюджетным кодексом Российской Федерации: согласно пункту 4 его статьи 93-4 исковая давность, установленная гражданским законодательством Российской Федерации, не распространяется, в частности, на требования Российской Федерации, возникшие в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств.

Обращаясь к вопросу об особенностях исполнения денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией в отношении бюджетных средств, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам (определения от 14 декабря 1999 года N 220-О, от 3 октября 2006 года N 439-О, от 24 июня 2008 года N 364-О-О, от 15 июля 2008 года N 563-О-О, от 19 мая 2009 года N 596-О-О): само по себе установление особенностей исполнения денежных

требований по обязательствам перед Российской Федерацией относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя в области регулирования сроков для обращения в суд, которые могут быть не только изменены им, но и отменены; исходя из предназначения федерального бюджета как материальной основы реализации конституционных функций публичной власти, в том числе функций социального правового государства (статьи 1, 2, 7 и 18 Конституции Российской Федерации), федеральный законодатель вправе определить не только порядок правомерного использования бюджетных средств, но и меры их адекватной защиты; введение дополнительных мер защиты средств федерального бюджета - поскольку они обусловлены объективной спецификой соответствующего объекта публичной собственности, направлены на поддержание экономического суверенитета государства и надлежащих финансовых условий для эффективного обеспечения органами государственной власти прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации и при этом не посягают на основное содержание конституционных прав субъектов экономической деятельности - не может рассматриваться как несовместимое с требованиями статьи 8 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

По смыслу приведенных правовых позиций, нормативное регулирование, закрепляющее нераспространение общего срока исковой давности на требования Российской Федерации, возникшие в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, включая требования по уплате процентов и (или) иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором (соглашением), касается всех участников соответствующих правоотношений, а потому такое нормативное регулирование нельзя признать нарушающим закрепленный статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации принцип равенства всех перед законом и судом. Вместе с тем нельзя не учитывать и позицию Европейского Суда по правам человека, который полагает, что одной лишь принадлежности к публичным структурам недостаточно для оправдания применения государственных привилегий при всех обстоятельствах (постановление от 22 мая 2008 года по делу "Меиданис (Meidanis) против Греции").

4. Осуществляя на основании статьи 71 (пункты "в", "е", "ж", "з") Конституции Российской Федерации правовое регулирование отношений по поводу предоставления на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, федеральный законодатель должен обеспечить - с учетом вытекающих из статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериев соразмерности и пропорциональности - баланс частных и публичных интересов при определении прав и обязанностей сторон этих правоотношений и, соответственно, установить надлежащий механизм исполнения ими принимаемых на себя обязательств и контроля за их соблюдением.

В рамках этого механизма работа по возврату задолженности юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по денежным обязательствам перед Российской Федерацией возложена на Министерство финансов Российской Федерации при участии агентов Правительства Российской Федерации (пункт 3 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации), каковым в течение ряда лет являлось, в частности, ОАО "Росагроснаб" - по вопросам, связанным с возвратом задолженности по средствам федерального бюджета, предоставленным на обеспечение агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией и племенным скотом, а также на реструктуризацию долгов сельскохозяйственных товаропроизводителей в соответствии с Федеральным законом от 9 июля 2002 года N 83-ФЗ "О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей", в том числе по представлению интересов Российской Федерации в судах. Кроме того, с принятием Федерального закона от 29 октября 1998 года N 164-ФЗ "О финансовой аренде (лизинге)" ОАО "Росагроснаб" представляло государство в отношениях, возникающих в связи с реализацией договора долгосрочного финансового лизинга.

4.1. Федеральный закон "О финансовой аренде (лизинге)" является правовой основой проведения государством (в лице его органов, уполномоченных им агентов) - в рамках осуществления

антикризисных мер и действий, предпринимаемых в посткризисный период, и реализации целевых программ развития и инвестирования с использованием бюджетно-финансовых инструментов - экономической политики, направленной на поощрение и расширение лизинговых операций с использованием средств федерального бюджета для их финансирования в сферах, особо нуждающихся в привлечении инвестиций, в том числе в агропромышленном комплексе в целях стабилизации сельскохозяйственного производства и устойчивого снабжения его техникой, с тем чтобы обеспечить в том числе продовольственную безопасность страны.

Как следует из названного Федерального закона, лизинговая деятельность - это вид инвестиционной деятельности по приобретению имущества (предмета лизинга) и передаче его в лизинг: лизингодатель при помощи финансовых средств (в том числе бюджетных) оказывает лизингополучателю своего рода финансовую услугу, приобретая имущество в свою собственность и передавая его во владение и пользование лизингополучателю (статья 11), а стоимость этого имущества возмещая за счет периодических лизинговых платежей, образующих его доход от инвестиционной деятельности; за лизингодателем также признается право на бесспорное взыскание просроченных лизинговых платежей (статья 13); по окончании срока действия договора предусмотрен возврат предмета лизинга (если иное не предусмотрено договором) или его приобретение лизингополучателем в собственность на основании договора купли-продажи (статья 15); особым видом отношений при осуществлении лизинговой деятельности является сублизинг, при котором происходит переуступка прав владения и пользования предметом лизинга третьему лицу с письменного согласия лизингодателя (статья 8).

Преимущества финансового лизинга для лизингополучателя очевидны: срок действия договора лизинга при 100-процентном финансировании почти равен сроку полной амортизации приобретаемого на условиях лизинга оборудования и может варьироваться от 2 до 10 лет, что позволяет лизингополучателю оформить право собственности на предмет лизинга по остаточной, приближенной к нулевой стоимости; лизинговый платеж в полном объеме относится на себестоимость, уменьшая налогооблагаемую базу по налогу на прибыль, а при применении к основной норме амортизации специального коэффициента в отношении амортизируемых основных средств возникает экономия на налоге на имущество; лизинговые операции не ухудшают показателей финансовой устойчивости и ликвидности лизингополучателя, который может выкупить объект лизинга, вернуть взятое в лизинг оборудование лизингодателю или привлечь новое современное оборудование и пр.

Осуществляя на благоприятных для лизингополучателей условиях финансирование лизинговых сделок с привлечением средств федерального бюджета, т. е. общенациональных средств, государство, в том числе через институт уполномоченных лиц (агентов), выполняет регулятивную функцию, в условиях рыночных отношений направленную на поддержку стратегически важных, но при этом достаточно уязвимых областей экономики, в частности сельского хозяйства. Реализуя данную функцию, государство выступает не как обычный субъект хозяйственной деятельности в рамках гражданско-правовых отношений, а именно как регулятор экономических отношений с помощью бюджетно-финансовых рычагов, основная цель которого - не получение прибыли, а устранение дисбаланса в развитии той или иной отрасли экономики, что подтверждается и наличием особых льготных условий (более выгодных по сравнению с действующими на открытом рынке) предоставления бюджетных средств, априори ставящих их получателей в более выгодное положение.

Таким образом, правоотношения по поводу бюджетных денежных средств, будучи гражданско-правовыми, имеют явную публично значимую цель, что позволяет федеральному законодателю - исходя из необходимости соблюдения баланса конституционно защищаемых публичных и частных интересов и специфики взаимоотношений государства и получателей бюджетных средств - ввести специальный порядок возврата этих средств, в том числе с точки зрения сроков исковой давности.

4.2. Отказываясь от применения установленной гражданским законодательством исковой давности к требованиям Российской Федерации, возникшим в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, федеральный законодатель исходил из особого значения публичных финансов. С учетом существа и содержания преимуществ, имеющихся у юридических лиц - получателей бюджетных средств посредством финансового лизинга (экономия на налогообложении, пониженные ставки по кредиту, сроки возврата и т. д.), такое законодательное решение само по себе не может рассматриваться как чрезмерно обременяющее этих лиц, которым указанные средства были предоставлены на льготных условиях, поскольку, заключая соответствующий договор, они не могли не осознавать особый характер правоотношений, в которые вступают, и целевое назначение выделяемых им денежных средств - удовлетворение публично значимого интереса, заключающегося в развитии той или иной отрасли экономики, которая в настоящий момент нуждается в государственной поддержке. Как отмечено в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2009 года N 596-О-О, организация, вступая на добровольной основе в подобные отношения, обязана исходить из того, что при этом предполагается не только приобретение ею тех или иных прав и преимуществ, но и возложение на нее определенных обязанностей перед Российской Федерацией, которая в лице уполномоченных органов действует - в силу Конституции Российской Федерации и независимо от характера правоотношений, в которые вступает, - как представитель интересов всего народа. Не может само по себе введение федеральным законодателем специального регулирования сроков исковой давности для взыскания задолженности по обязательствам в отношении денежных средств, предоставленных из федерального бюджета на возвратной и (или) возмездной основе, рассматриваться и как устанавливающее необоснованные преимущества или иммунитеты для государства, которое в данном случае не только действует в качестве участника имущественных отношений наряду с другими частноправовыми субъектами, но и реализует публичную регулятивную функцию - распределение бюджетных средств в публично значимых целях. Вместе с тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, целью установления сроков исковой давности и сроков давности привлечения к ответственности является как обеспечение эффективности реализации публичных функций, так и сохранение необходимой стабильности соответствующих правовых отношений; 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 наступать неблагоприятные последствия, представляет собой необходимое условие применения этих последствий (постановления от 20 июля 1999 года N 12-П, от 27 апреля 2001 года N 7-П, от 24 июня 2009 года N 11-П, Определение от 3 ноября 2006 года N 445-О). Аналогичного подхода придерживается Европейский Суд по правам человека, полагающий, что предназначение исковой давности - правовая определенность в правоотношениях (постановление от 7 июля 2009 года по делу "Станьо (Stagno) против Бельгии"). Это означает, что установление в законе срока, в течение которого не только во взаимоотношениях частных лиц, но и во взаимоотношениях частного лица с государством могут наступать неблагоприятные последствия, имеет в виду обеспечение правовой определенности и стабильности в сфере гражданского оборота, прежде всего в интересах частных лиц. Следовательно, исключения из общего правила о сроке исковой давности допустимы, если они необходимы в целях защиты прав и свобод граждан, а также поддержания баланса публичных и частных интересов исходя из принципов справедливости, равенства и соразмерности (пропорциональности). Применительно к нераспространению исковой давности на требования о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, при том что требования, предъявленные по истечении трех лет с момента возникновения права на возмещение такого вреда,

удовлетворяются за прошлое время не более чем за три года, предшествовавшие предъявлению иска, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что закрепляющие такое регулирование положения статьи 208 ГК Российской Федерации, как предусматривающие специальное нормативное обеспечение правовых гарантий защиты прав граждан на возмещение вреда, причиненного их жизни или здоровью, не препятствуют взысканию за прошлое время без ограничения каким-либо сроком своевременно не полученных пострадавшими лицами сумм возмещения вреда, причиненного их жизни или здоровью при исполнении ими обязанностей по трудовому договору, а также причиненного вследствие чернобыльской катастрофы по вине органов, обязанных осуществлять такие выплаты, поскольку стабильность в сфере конституционно-правовых отношений между государством и гражданами не должна быть меньшей по своему уровню, чем в сфере других правоотношений, складывающихся на основе норм отраслевого законодательства (Определение от 3 ноября 2006 года N 445-О).

Применительно к требованиям государства, возникшим в связи с предоставлением бюджетных денежных средств, в том числе в рамках использования института финансового лизинга, также с необходимостью предполагается как достижение справедливого баланса публичных и частных интересов, так и соблюдение требования правовой определенности при реализации получателями этих средств своих имущественных прав.

Отмена сроков исковой давности или закрепление в законе чрезмерно длительных сроков исковой давности в отношении возврата средств, полученных (пусть даже на льготных условиях) из государственного бюджета, означает возможность взыскания задолженности по таким гражданско-правовым сделкам в течение, по существу, не ограниченного конкретными рамками срока, а следовательно, создает неопределенность в правовом положении получателей этих денежных средств, что, в свою очередь, влечет неоправданное ограничение их имущественных прав, нарушение баланса публичных и частных интересов и в результате - нарушение конституционно-правового режима стабильности условий хозяйствования, выводимого из статей 8 (часть 1), 34 (часть 1) и 57 Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2003 года N 5-П).

По мнению Европейского Суда по правам человека, установленные в законе сроки исковой давности защищают потенциальных ответчиков от просроченных требований и освобождают суды от необходимости выносить решения, основанные на доказательствах, которые со временем приобрели свойства неопределенности и неполноты; право на защиту своих прав в суде было бы скомпрометировано, если бы суды выносили решения, основываясь на неполной в силу истекшего времени доказательственной базе (постановления от 22 июня 2000 года по делу "Коэм (Coeme) и другие против Бельгии" и от 7 июля 2009 года "Станьо (Stagno) против Бельгии"). Следовательно, отсутствие срока давности по требованиям государства, связанным с возвратом бюджетных денежных средств, переданных по гражданско-правовым сделкам, неизбежно приводит к возникновению при защите в суде прав получателей этих средств процессуальных трудностей, обусловленных утратой доказательств, что ставит их в судебном разбирательстве в худшее по сравнению с государством положение.

Соответственно, установление федеральным законодателем - в рамках принадлежащей ему свободы усмотрения в регулировании пределов реализации тех или иных прав во времени - чрезмерно длительных или не ограниченных какими-либо пределами сроков исковой давности по указанным требованиям государства без системного изменения законоположений, предусматривающих корреспондирующие обязанности затронутых ими субъектов, необходимые для выполнения их обязательств в условиях изменившегося правового регулирования, означало бы нарушение равноправия сторон и равных процессуальных возможностей в рамках реализации права на судебную защиту, гарантированных Конституцией Российской Федерации (статья 8, часть 1; статья 19, часть 1; статья 34, часть 1; статья 46, часть 1; статья 123, часть 3).

4.3. Таким образом, введение в правовое регулирование правила о нераспространении исковой давности, установленной гражданским законодательством Российской Федерации, на требования Российской Федерации, возникшие в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, не согласуется с вытекающим из Конституции Российской Федерации принципом правовой определенности, недвусмысленности и ясности правового регулирования.

Однако поскольку период, в течение которого правила об общем сроке исковой давности к указанным требованиям не применялись, а именно с 1 января 2007 года (с момента введения в действие Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год"), т. е. четыре с половиной года, на момент рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации настоящего дела не может считаться чрезмерно длительным, Конституционный Суд Российской Федерации полагает возможным воздержаться от признания положений пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьи 116 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год" не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой ими устанавливается не ограниченный по времени срок исковой давности применительно к требованиям государства, возникшим в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств.

Этим с федерального законодателя не снимается обязанность определить - в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - конкретный временной предел для предусмотренного пунктом 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 116 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год" увеличенного срока исковой давности в отношении соответствующих требований государства.

5. Согласно принципу недопустимости придания обратной силы закону, ухудшающему правовое положение граждан, который вытекает из Конституции Российской Федерации и имеет общеправовое значение, федеральный законодатель, вводя в действие новые правовые нормы и признавая утратившими силу прежние, обязан, как того требуют статьи 1, 2, 17 (часть 1), 18, 19, 54 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, соблюдать принципы справедливости, равенства и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и не вправе придавать обратную силу новому регулированию, если оно ухудшает правовое положение личности, ограничивает ее субъективные права, уже существующие в конкретных правоотношениях. Во взаимосвязи с положениями Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом, о равной защите государственной и частной форм собственности и о критериях справедливости и соразмерности при установлении условий реализации того или иного права и его возможных ограничений (статья 8, часть 2; статья 17, часть 3; статья 19, часть 1) это означает, что публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если они отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права; участники соответствующих правоотношений должны иметь возможность в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т. е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано.

С приведенными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в постановлениях от 24 октября 1996 года N 17-П, от 5 февраля 2007 года N 2-П, от 21 января 2010 года N 1-П, от 20 апреля 2010 года N 9-П и от 30 июня 2011 года N 14-П, согласуется подход к проблеме обратной силы закона Европейского Суда по правам человека, который полагает,

что если новое регулирование явно помешало проходившим в момент его принятия судебным разбирательствам, то оно представляет угрозу нарушения права на справедливое судебное разбирательство, закрепленного пунктом 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (постановление от 28 октября 1999 года по делу "Зелински (Zielinski) и Прадаль (Pradal) и Гонсалес (Gonzalez) и другие против Франции"). По мнению Европейского Суда по правам человека, если введение в действие закона в период рассмотрения дела делает дальнейшее продолжение разбирательства беспредметным, этим нарушается принцип равенства сторон, поскольку государство защищает одну из них (фактически же - само себя) с момента изменения законодательства; законодательное вмешательство, которое окончательно и с обратной силой предпринимает рассмотрение споров по существу в судах, не может быть оправдано неотложными основаниями, представляющими общий интерес, и нарушает статью 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также статью 1 Протокола N 1 к ней применительно к соответствующим имущественным отношениям (постановления от 9 января 2007 года "Арнолен (Arnolin) и другие и 24 других дела против Франции", "Обер (Aubert) и другие и 8 других дел против Франции" и др.).

Выводы, к которым пришел Конституционный Суд Российской Федерации, могут быть распространены и на регулирование отношений по поводу обязательств, возникших в связи с предоставлением на возмездной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, которое первоначально основывалось на общих положениях статьи 196 ГК Российской Федерации о сроке исковой давности - до вступления в силу пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, введенной Федеральным законом от 26 апреля 2007 года N 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" (1 января 2008 года), действие которого было затем распространено на отношения, возникшие до 1 января 2008 года, на основании абзаца второй части 6 статьи 5 названного Федерального закона (в редакции Федерального закона от 24 ноября 2008 года N 205-ФЗ), вступившего в силу 26 ноября 2008 года.

5.1. Согласно пункту 2 статьи 199 ГК Российской Федерации исковая давность применяется судом только по заявлению стороны в споре, сделанному до вынесения судом решения; истечение срока исковой давности, о применении которой заявлено стороной в споре, является основанием к вынесению судом решения об отказе в иске. Следовательно, учитывая конституционный принцип недопустимости придания обратной силы закону, ухудшающему положение лица, распространение на прошлое время нового правового регулирования в части, изменяющей сроки исковой давности, возможно лишь постольку, поскольку оно не противоречит правомерным ожиданиям этого лица, обусловленным правовым регулированием, действовавшим на момент возникновения соответствующих правоотношений.

При этом, исходя из презумпции добросовестности сторон имущественных отношений (статья 10 ГК Российской Федерации), не предполагается, что конституционная защита может распространяться на ожидания, связанные со стремлением одной стороны правоотношения нарушить права и законные интересы другой стороны, а значит, не предполагается, что увеличение срока исковой давности применительно к договорам, которые были заключены в других условиях, может ухудшить положение обязанной стороны в таком договоре на том основании, что при его заключении она не могла предвидеть подобные последствия. Иное означало бы, что сторона - в противоречие с действительным смыслом и предназначением исковой давности - заведомо исходила из того, что по истечении указанного в законе срока она не будет исполнять свои обязательства по договору.

Во всяком случае приданием обратной силы норме о сроке исковой давности не может считаться регулирование, распространяющееся на отношения, в которых срок исковой давности еще не истек. Соответственно, по смыслу положения части 6 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 года

№ 63-ФЗ, согласно которому пункт 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации применяется также к отношениям, возникшим до 1 января 2008 года, в системе действующего правового регулирования и во взаимосвязи с указанной нормой Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьями 124, 195, 196, 199 и 208 ГК Российской Федерации, предполагается, что новое регулирование, фактически означающее неприменение общего ограничительного срока исковой давности, не распространяется на те правоотношения, по которым трехлетний срок, в течение которого можно было бы взыскать просроченные платежи в судебном порядке, истек на момент вступления в силу нормы об отмене срока исковой давности.

Поскольку институт исковой давности не регулирует содержание правоотношений, которые могут стать предметом судебного спора, и поскольку истечение срока исковой давности находится вне контроля должника, а потому является для него лишь следствием поведения другой стороны, активные действия которой могут привести к перерыву течения срока исковой давности независимо от поведения должника, его правовое положение не изменяется до тех пор, пока не истечет срок исковой давности, установленный законом. Следовательно, увеличение срока исковой давности применительно к тем отношениям, по которым установленный ранее действовавшим законодательством срок исковой давности еще не истек, не может расцениваться как ухудшение правового положения лица и ограничение его прав, уже существующих в конкретных правоотношениях, недопустимое с точки зрения Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2010 года № 9-П).

5.2. Вводя Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ в Бюджетный кодекс Российской Федерации статью 93-4, федеральный законодатель учел такое же по сути нормативное регулирование, содержащееся в статье 116 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год" и действующее с 1 января 2007 года, которое и было интегрировано им в пункт 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации как кодифицированного акта.

Соответственно, федеральный законодатель был вправе в порядке уточнения системной связи этих законоположений и их правовой преемственности внести Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 205-ФЗ в часть 6 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ в качестве дополнения указание на то, что пункт 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации применяется также к отношениям, возникшим до 1 января 2008 года. Это дополнение - поскольку оно предполагает возможность применения данной нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации к правоотношениям из договоров, по которым срок исковой давности, предусмотренный гражданским законодательством Российской Федерации, не истек до 1 января 2007 года, т. е. на момент первоначального введения правового регулирования, исключающего применение в соответствующих правоотношениях исковой давности, - не может рассматриваться как нарушающее Конституцию Российской Федерации, в том числе ее статьи 8 (часть 2), 34, 35, 46 (часть 1) и 55 (часть 3).

Если же в конкретном правоотношении по поводу предоставления на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств действовавший ранее срок исковой давности истек до 1 января 2007 года (что должно быть подтверждено судом в установленных законом процедурах), то удовлетворение соответствующих требований на основании части 6 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ, согласно которой пункт 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации применяется также к отношениям, возникшим до 1 января 2008 года, означало бы применение данной нормы с обратной силой, ухудшающее положение лица - получателя бюджетных денежных средств, нарушающее его имущественные права и право на судебную защиту, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать взаимосвязанные положения пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона "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 "О федеральном бюджете на 2007 год" не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку установленное ими специальное регулирование сроков исковой давности применительно к требованиям Российской Федерации по обязательствам, возникшим в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, обусловлено особым характером данной категории правоотношений, предметом которых являются публичные финансы, выделяемые для поддержки отраслей экономики, субъектов и объектов экономической деятельности, отнесенных в установленном порядке к приоритетам государственной социально-экономической политики, т. е. для удовлетворения государством, выполняющим свою регулятивную функцию, публично значимого интереса, и поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти законоположения не предполагают установления не ограниченного по времени срока исковой давности применительно к указанным требованиям.
2. Признать положение части 6 статьи 5 Федерального закона "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", распространяющее действие пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации на отношения, возникшие до 1 января 2008 года, не противоречащим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой это положение - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не предполагает применение увеличенного срока исковой давности, предусмотренного статьей 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, к правоотношениям, по которым действовавший ранее срок исковой давности истек на момент первоначального введения в действие нормы об отмене срока исковой давности для данных правоотношений, т. е. на 1 января 2007 года.
3. Конституционно-правовой смысл положений пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона "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 "О федеральном бюджете на 2007 год", выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.
4. Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - установить конкретный временной предел для увеличенного срока исковой давности, предусмотренного пунктом 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 116 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2007 год".
5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд

---

Особое мнение  
судьи Конституционного Суда  
Российской Федерации  
Г.А.Гаджиева

1. В принятом по данному делу Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации установлено, что предметом рассмотрения по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона "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 "О федеральном бюджете на 2007 год" - в части, предусматривающей, что исковая давность, установленная гражданским законодательством Российской Федерации, не распространяется на требования Российской Федерации по обязательствам юридических лиц, возникшим в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, включая требования по уплате процентов и (или) иных платежей, предусмотренных законом и (или) договором (соглашением), в том числе применительно к осуществлению лизинговых операций в агропромышленном комплексе, и что данное правило применяется также к отношениям, возникшим до 1 января 2008 года.

С учетом того обстоятельства, что дело рассматривается в процедуре конкретного нормоконтроля (часть 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации), необходимо проверять конституционность оспоренных норм только в той их части, которая была применена в конкретных делах, послуживших поводом для запроса.

Как следует из представленных материалов, ОАО "Росагроснаб" (лизингодатель) и Воронежская областная ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств "Нива" (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.

Поэтому предметом по настоящему делу являются нормы пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации не во всем ее объеме, а только в той части, которая устанавливает, что исковая давность, установленная гражданским законодательством, не распространяется на требования Российской Федерации, возникшие в связи с предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств при заключении договоров финансовой аренды (лизинга). Иной подход к определению предмета дела означал бы рассмотрение дела в порядке абстрактного нормоконтроля.

По данным Правительства Российской Федерации и Счетной Палаты, задолженность юридических лиц, субъектов Российской Федерации возникла в силу различных обстоятельств и составляет сумму порядка 9 миллиардов долларов США и 1,4 миллиарда рублей. При этом наибольшая сумма задолженности образовалась по бюджетным кредитам (ссудам) - 2854,2 миллиарда рублей, не являющимся предметом по настоящему делу. Эта сумма сопоставима с объемом расходов на здравоохранение и спорт (196 492,2 миллиона рублей).

Значительную массу этой задолженности образуют долги организаций естественных монополий и предприятий топливно-энергетического комплекса, получивших бюджетные кредиты в период с 1992 года по 2000 год по Минтопэнерго России.

2. Данное дело рассматривается по новой для конституционного судопроизводства процедуре разрешения дел без проведения слушания, предусмотренной статьей 47-1 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Конституционный Суд Российской Федерации может рассматривать и разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации указанных в пункте 1 части первой статьи 3 настоящего Федерального конституционного закона нормативных правовых актов (за исключением федерального конституционного закона, федерального закона, конституции республики, устава края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа), проверять по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность закона, примененного в конкретном деле, или проверять по запросу суда конституционность закона, подлежащего применению в конкретном деле, без проведения слушания, если придет к выводу о том, что оспариваемые заявителем положения нормативного правового акта аналогичны нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции Российской Федерации постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющим силу.

При применении данных новелл Закона о Конституционном Суде Российской Федерации возникает вопрос: а применимы ли эти положения в том случае, если ранее не постановлением, а определением Конституционного Суда Российской Федерации аналогичные (а не идентичные) нормы были признаны конституционными с выявлением их конституционно-правового смысла? Формально статья 47-1 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации предусматривает только такой случай, когда аналогичная норма признана неконституционной. Однако, поскольку констатация неконституционности и признание нормы конституционной при условии придания ей конституционно-правового смысла не являются некими противоположными процессуальными механизмами, нет оснований полагать, что законодатель исключил возможность применения статьи 47-1 Закона в подобной ситуации. Именно это и имеет место в настоящем деле, поскольку ранее те же юридические положения - пункт 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, часть 6 статьи 5 Федерального закона "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", а также пункт 3 статьи 8 Федерального закона "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" - были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации и не нарушающими конституционные права заявителей (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2009 года N 596-О-О). В жалобе ОАО "Собинбанк", по которой и принято Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2009 года N 596-О-О, поднимался вопрос о том, что оспоренным нормам, вступившим в силу с 1 января 2008 года, придана обратная сила, а поэтому высказанная Конституционным Судом Российской Федерации правовая позиция о конституционности оспоренных норм, несмотря на форму принятого решения (а это отказное определение), распространяется и на норму, которой оспоренными положениями придана "обратная сила".

Процедура статьи 47-1 Закона не предназначена для изменения правовых позиций, ранее сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации.

А между тем в настоящем деле ранее изложенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации фактически изменена.

В Определении от 19 мая 2009 года N 596-О-О Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что само по себе установление особенностей исполнения денежных требований по обязательствам перед Российской Федерацией относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя в области регулирования сроков для обращения в суд, которые, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, могут быть не только

изменены им, но и отменены (определения от 14 декабря 1999 года N 220-О, от 3 октября 2006 года N 439-О, от 15 июля 2008 года N 536-О-О, от 24 июля 2008 года N 364-О-О).

Сейчас же Конституционный Суд Российской Федерации ставит под сомнение право законодателя применить статью 208 ГК Российской Федерации и установить, что исковая давность не распространяется на требования о возврате бюджетных средств, т. е. отменить сроки для обращения в суд. Обращение Конституционного Суда Российской Федерации в принятом Постановлении к федеральному законодателю с требованием установить конкретный временной предел для "увеличенного срока" исковой давности, предусмотренного пунктом 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, подтверждает отмеченное изменение правовой позиции.

3. Изменена и правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в части оценки оспоренных норм - придана ли им законодателем обратная сила. В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2009 года N 596-О-О нет развернутой аргументации по этой проблеме, однако итоговый вывод о том, что оспоренный комплекс норм, включающий положение о том, что норма, вступившая в силу с 1 января 2008 года, применяется также к отношениям, возникшим до указанной даты, не нарушает конституционных прав заявителей, означает только одно - что Конституционный Суд Российской Федерации не обнаружил в этих нормах что-либо противоречащее статьям 54 и 57 Конституции Российской Федерации.

Арбитражные суды исходили из того, что норма Федерального закона N 205-ФЗ о придании обратной силы пункту 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации введена в действие с 26 ноября 2008 года и что она устанавливает якобы ответственность ответчиков за период до 26 ноября 2008 года, т. е. им придана, в нарушение статей 54 и 57 Конституции Российской Федерации, обратная сила.

Между тем оспоренные нормы не устанавливают и не отягчают ответственность. Можно утверждать, что они несколько ухудшают правовое положение ответчиков по требованиям Российской Федерации, но в Конституции Российской Федерации отсутствует общий запрет на ухудшение правового положения заинтересованных лиц.

Именно поэтому законодатель обладает широкой дискрецией, что и констатируется в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2009 года N 596-О-О. Исключение для ответчиков возможности ссылаться на истечение срока исковой давности как на основание отказа в удовлетворении заявленных к нему требований не затрагивает конституционных прав, вытекающих из статей 54 и 57 Конституции Российской Федерации.

Данный вывод может быть подкреплён также ссылками на правовые позиции Федерального Конституционного Суда Германии, который считает, что "из принципа правового государства вытекает, что законы, ухудшающие положение гражданина, не могут распространить свое действие на уже завершённые правоотношения" (B Verf GE 13, 261 (271)). В арбитражных делах, которые послужили основанием для обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, анализировались правоотношения, возникшие из договора финансовой аренды (лизинга). Истечение срока исковой давности и невозврат денежной суммы сами по себе не приводят к завершению возникших из этих договоров гражданских правоотношений.

Как неоднократно подчеркивал Федеральный Конституционный Суд Германии, запрет на придание обратной силы закону не является абсолютным, поскольку в судебной практике и в доктрине проводится различие между истинной и мнимой обратной силой закона. Истинная обратная сила имеет место в случае, если закон распространяет свое действие на правоотношения, полностью завершённые в правовом смысле до момента его опубликования. В отношении таких законов действует принципиальный - но не абсолютный - запрет на придание им обратной силы. При этом исключения вполне возможны в тех случаях, когда у лица не было оснований рассчитывать на определенное положение вещей, т. е. когда его доверие не заслуживает защиты. В частности,

считает Федеральный Конституционный Суд Германии, важные причины общественного блага, имеющие преваляющее значение по сравнению с принципом гарантированности права, могут оправдывать в данном конкретном случае обратную силу закона.

Мнимое обратное действие закона имеет место тогда, когда закон предусматривает новые или изменяет существующие правовые последствия в отношении еще длящихся правоотношений, не завершённых к моменту вступления его в силу. В таком случае придание закону обратной силы признаётся допустимым.

Практически аналогичные выводы могут быть обнаружены и в отечественной доктрине. В частности, А.А.Тилле проводил различие между немедленным и обратным действием закона. При обратном действии закон распространяется на уже завершённые правоотношения. А.А.Тилле считал, что закон может быть применён и таким образом, что с момента вступления его в силу он распространяется на все существующие сделки, причём дальнейшие действия по сделкам прекращаются. Закон по вступлении в силу как бы пресекает все существующие отношения, и для старого закона места не остаётся. Запрещая эти действия впредь, закон признаёт действия, уже совершённые. По классической теории даже это будет признано обратным действием закона, поскольку новый закон воздействует на разрешённые старым законом отношения и придаёт им те последствия, которые не были предусмотрены, предвидены сторонами при заключении разрешённой законом сделки. Однако такое действие закона правильнее назвать немедленным.

В настоящем деле мы имеем дело с мнимой обратной силой, а поэтому я прихожу к мнению, что законодатель, преследуя важный публичный интерес, был вправе распространить нормы пункта 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации на отношения, возникшие до 1 января 2008 года.

---

Тилле А.А. Время, пространство, закон. М., 1965. С. 89.

---