

Головки Ирина Ивановна

ОБРАЩЕНИЕ ПРОКУРОРА В СУД В СФЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ: ИСКОВАЯ ДАВНОСТЬ

Статья раскрывает особенности исчисления сроков исковой давности при обращении прокурора в суд в связи с выявленными правонарушениями в сфере бюджетных отношений. Автор анализирует изменения законодательства о сроках исковой давности. С учетом специфики прокурорской деятельности уделено внимание порядку определения сроков исковой давности для признания недействительными сделок, а также срокам обращения прокурора в суд по делам, вытекающим из публичных правоотношений.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/12-2/7.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 12 (50): в 3-х ч. Ч. II. С. 33-36. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/12-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

Бог как носитель знания может такое знание или его часть передать. Такой акт передачи знания в христианстве называется откровение. Да и Ветхий завет, по сути, история тех личностей, которые в силу разных причин и обстоятельств это откровение получали. Таким образом, справедливо назвать этот путь активным, в противоположность вышеописанному пассивному пути стремления к истине.

Вся неизмеримо большая часть научной деятельности состоит из собирательства, накопления и систематизации эмпирических фактов с одной стороны, и анализа накопленного материала с другой. Это та деятельность, которая регламентируется методологией современной науки в самом широком смысле. И, одновременно, именно она рождает массу новых знаний или открытий, но в гносеологическом смысле этого термина. Тут имеются в виду открытия, которые порождают новое, соответствующее действительности знание. Это такая сфера, которая создает полезные приборы, спасает жизни, уничтожает голод и болезни, в общем – разумно преобразуя мир, помогает человеку. Она же, систематизирует эмпирический материал, выдвигает гипотезы, ориентирует и стимулирует фундаментальную науку – ту, которая выше была названа наукой открытий. И это, пожалуй, ее главная функция.

Список литературы

1. **Августин Аврелий.** Исповедь. Симферополь: Реноме, 1998. 416 с.
2. **Лантер С.** Философия в новом ключе: исследование символики разума, ритуала и искусства / пер. с англ. С. П. Евтушенко; общ. ред. и послесл. В. П. Шестакова; прим. Р. К. Медведевой. М.: Республика, 2000. 287 с.
3. **Магазов С. С.** Замечания о метафорах в работах Хайдеггера «Бытие и время» и «Время и бытие» // Вопросы философии. 2008. № 12. С. 163-173.
4. **Саенко Н. Р., Хрустова В. С.** Бытие человека в условиях ускорения социокультурной динамики // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 2. Ч. II. С. 175-178.
5. **Хайдеггер М.** Бытие и время. М.: Ad Marginem, 1997. 452 с.
6. **Хайдеггер М.** Ницше и пустота. М.: Алгоритм; Эксмо, 2006. 304 с.
7. **Шевцов К. П.** Проблема памяти в современной философской мысли (Эдвард Кейси, Иэн Хэкинг) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 6. Ч. I. С. 205-210.

ATTENTION FOCUSING AS ANTHROPOLOGICAL ASPECT OF COGNITION

Bugaev Aleksei Evgen'evich

*Kuban State University (Branch) in Armavir
alexeybugaev@gmail.com*

The article examines the phenomenon of attention focusing as a gnoseological category. The author tries to point out that attention focusing is a necessary but not sufficient condition for the origin of a cognitive act, which is considered as happening. The paper also emphasizes the interrelation of theoretical-cognitive and ontological agenda in cultural-historical sphere. Relying on the specific understanding of cognitive activity the article outlines the frameworks of the appropriate understanding of scientific activity and its limits.

Key words and phrases: ontology; gnoseology; theory of cognition; attention; attention focusing; meaning; science; time; cognitive act.

УДК 347.922.1

Юридические науки

Статья раскрывает особенности исчисления сроков исковой давности при обращении прокурора в суд в связи с выявленными правонарушениями в сфере бюджетных отношений. Автор анализирует изменения законодательства о сроках исковой давности. С учетом специфики прокурорской деятельности уделено внимание порядку определения сроков исковой давности для признания недействительными сделок, а также срокам обращения прокурора в суд по делам, вытекающим из публичных правоотношений.

Ключевые слова и фразы: бюджет; нарушения; прокурор; заявления в суд; исковая давность; сделки; срок обращения в суд.

Головко Ирина Ивановна, к.ю.н.

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ
irinaivanovna2009@yandex.ru*

ОБРАЩЕНИЕ ПРОКУРОРА В СУД В СФЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ: ИСКОВАЯ ДАВНОСТЬ[©]

Существующее состояние законности в экономике требует постоянного контроля государства, особенно в правоотношениях, напрямую затрагивающих суверенитет государства, права и интересы публичных

правовых образований [2, с. 26-29]. В этих условиях усиливается актуальность деятельности прокуратуры по выявлению и пресечению правонарушений в сфере бюджетных правоотношений. В 2013 году прокурами выявлено 1 056 030 нарушений в сфере экономики. В сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд выявлено 87 389 нарушений, в том числе 3 347 незаконных правовых актов в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [16].

Нарушения закона в деятельности органов местного самоуправления допускаются практически во всех сферах экономической жизни общества – при формировании и исполнении местных бюджетов, использовании муниципального имущества и др. [14, с. 3-8]. Деятельность прокуроров по устранению нарушений и восстановлению законности путем предъявления исков (заявлений) в суды важна и значима, количество заявлений в суд ежегодно возрастает. В связи с этим первоочередная задача прокурора – обеспечить принятие законного и обоснованного решения по его заявлению.

Применяя судебный порядок защиты нарушенных прав, необходимо учитывать такой важный аспект, что судом будет принято решение об отказе в удовлетворении обоснованных требований прокурора в случае пропуска срока исковой давности без уважительных причин (ч. 6 ст. 152 ГПК РФ) [5].

Сложившаяся к 2005 году неоднозначная судебная практика определения бюджетных отношений как гражданско-правовых или административных влияла и на определение сроков исковой давности. До 2007 года БК РФ [3] не содержал нормы, регламентирующей сроки исковой давности решения споров в бюджетных правоотношениях. В связи с этим при разрешении таких споров применялись правила исковой давности, закрепленные в ГК РФ [4]. Однако авторы научных публикаций обоснованно высказывались о специфичности бюджетных правоотношений и необходимости законодательного определения особого порядка исчисления сроков исковой давности в бюджетных правоотношениях [6, с. 28-35].

Дополнившие БК РФ в 2007 году статьи 93.2, 93.4 разрешили некоторые вопросы об исковой давности, выступили предметом научных исследований в публикациях, посвященных отношениям по бюджетному кредитованию [18, с. 99-117], управлению и распоряжению государственным имуществом [8, с. 35-41] и др.

Однако вопросы, связанные с обращением прокурора в суд, были исследованы недостаточно. В научных работах рассматривались преимущественно вопросы прокурорского надзора и особенности внесудебных мер реагирования на выявленные нарушения законодательства [9, с. 18-23; 10; 15; 17].

В 2013 году были изменены нормы БК РФ о финансовом контроле и о бюджетных нарушениях, изменен Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [11], введен в действие Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [12] и др. Также получили развитие нормы об исковой давности в гражданском законодательстве.

Поэтому представляется актуальным рассмотрение вопросов срока обращения прокурора в суд вследствие нарушений бюджетного законодательства.

Пункт 1 ст. 196 ГК РФ говорит о том, что общий срок исковой давности составляет три года со дня, определяемого в соответствии со ст. 200 ГК РФ (как следует из п. 2 указанной статьи, начало течения срока исковой давности определяется днем нарушения права). Иначе выражена позиция законодателя о начале течения срока исковой давности в п. 1 ст. 200 ГК РФ, в соответствии с которым течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права.

В этом случае необходимо руководствоваться п. 1 ст. 196 ГК РФ, который отсылает к ст. 200 Кодекса. Значит, надлежит применять ст. 200 ГК РФ.

Предельный срок исковой давности по всем видам требований установлен законодателем и составляет десять лет со дня нарушения права, для защиты которого этот срок установлен (за исключением случаев, установленных Федеральным законом от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [13], п. 2 ст. 196 ГК РФ). В то же время п. 1 ст. 200 ГК РФ начало течения срока исковой давности определяет днем, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права. Таким образом, для устранения противоречия в определении начала и окончания срока исковой давности необходимо привести ст. 196 в соответствие со ст. 200 ГК РФ. Несомненно, что для прокурора, выявившего нарушение в результате проверки, течение срока исковой давности начинается с момента, когда о нарушении права стало известно ему.

Иная сложность связана с тем, что ГК РФ либо иные федеральные законы не определяют: для каких требований срок может быть максимальным, для каких требований или в каких случаях срок исковой давности может быть только три года. Думается, что неполнота правового регулирования вопросов, связанных с исковой давностью, затруднит принятие решения суда, отвечающего требованиям законности и обоснованности.

Также наряду с общим сроком исковой давности для отдельных видов требований законом могут устанавливаться специальные сроки исковой давности (п. 1 ст. 197 ГК РФ). Для бюджетных отношений реализация этого положения отражена в п. 4 ст. 93.4 БК РФ, который устанавливает срок исковой давности в пять лет по требованиям Российской Федерации, возникающим:

- 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 России;

- из договоров и иных сделок об обеспечении исполнения указанных в настоящем пункте обязательств.

Как следует из ст. 93.4 ГК РФ, в целом из смысла норм Кодекса, для требований государства, связанных с иными договорами и сделками в сфере бюджета, Кодексом не установлен срок исковой давности. Также для требований субъектов Российской Федерации и муниципальных образований ГК РФ не определил срок исковой давности. Думается, что в этом случае применимы нормы ГК РФ об исковой давности.

Однако сложно признать целесообразным наделение приоритетностью одних отношений (и связанных с ними требований) перед другими в сфере бюджета. Необходимо учитывать сложность обеспечения своевременности поступления информации о нарушениях бюджетного законодательства, стремление нарушителей скрыть сведения, распространенность коррупционных правонарушений. Защите должен подлежать весь круг прав и интересов России, ее субъектов и муниципальных образований.

В связи с этим необходимо установить для всех требований в сфере бюджетных отношений общий срок исковой давности в пять лет со дня, когда о нарушении прав стало известно лицу, чьи права были нарушены. Вероятно, именно названные основания обусловили увеличение в 2013 году срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, до двух лет со дня совершения административного правонарушения [7].

Прокуроры активно реализуют полномочия, установленные ч. 1 ст. 52 АПК РФ [1]. В числе предъявляемых в суды повсеместно укажем заявления о признании недействительными сделок с государственным (муниципальным) имуществом, сделок приватизации, совершенных должностными лицами с превышением установленной компетенции, без согласия собственников, государственных (муниципальных) контрактов, сделок с ценными бумагами, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органами местного самоуправления, унитарными предприятиями, учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия ее субъектов, доля участия муниципальных образований.

В соответствии со ст. 166 ГК РФ сделка недействительна по основаниям, установленным законом, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка); независимо от такого признания (ничтожная сделка).

Требование о признании оспоримой сделки недействительной может быть предъявлено стороной сделки или иным лицом, указанным в законе (ст. 166 ГК РФ). В силу ч. 1 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти России, органами государственной власти ее субъектов, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия ее субъектов, доля участия муниципальных образований.

В рамках действующего законодательства при подготовке заявлений в суд о признании сделок недействительными прокурорам необходимо руководствоваться нормами главы 9 ГК РФ.

Оспоримая сделка может быть признана недействительной, если она нарушает права или охраняемые законом интересы лица, оспаривающего сделку, в том числе повлекла неблагоприятные для него последствия. В случае обращения в суд прокурора ему также необходимо указать, чьи права и интересы нарушила сделка и чьи права он защищает в судебном порядке.

Следует помнить, что срок исковой давности по требованию о признании оспоримой сделки недействительной и о применении последствий ее недействительности сокращен и составляет один год со дня прекращения насилия или угрозы, под влиянием которых была совершена сделка, либо со дня, когда истец узнал или должен был узнать об иных обстоятельствах, являющихся основанием для признания сделки недействительной (п. 2 ст. 181 ГК РФ).

Закон устанавливает, что требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки вправе предъявить сторона сделки, а в предусмотренных законом случаях также иное лицо (ст. 166 ГК РФ), в силу чего и на основании ч. 1 ст. 52 АПК РФ прокурор обращается в арбитражный суд с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований.

По требованиям о применении последствий недействительности ничтожной сделки и о признании такой сделки недействительной установлен иной срок исковой давности. Срок исковой давности здесь составляет три года со дня, когда началось исполнение сделки (п. 1 ст. 181 ГК РФ).

Кроме того, для некоторых требований законодатель установил специальные сроки обращения в суд, определенные в процессуальном и отраслевом законодательстве. Пропуск срока обращения в суд без уважительных причин также послужит основанием принятия судом решения об отказе в иске без исследования иных фактических обстоятельств по делу (ч. 6 ст. 152 ГПК РФ).

К примеру, срок обращения в суд установлен для дел по спорам, возникающим из публичных правоотношений. Прокурор вправе оспаривать правовые акты участников бюджетных правоотношений, а также органов государственного (муниципального) финансового контроля, созданных на основании ст. 265 ГК РФ.

Руководствуясь ст. 251, ч. 1 ст. 45, ст. 254 ГПК РФ (а также ч. 1 ст. 52, ч. 2 ст. 198 АПК РФ), прокурор обращается в суд с заявлениями об оспаривании незаконных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления; с заявлениями об оспаривании действий, бездействия и решений этих органов и должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

По делам, возникающим из публичных правоотношений, в части сроков обращения в суд имеется следующая особенность. ГПК РФ не устанавливает срок обращения в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта; в силу ч. 1 ст. 256 ГПК РФ (ч. 4 ст. 198 АПК РФ) заявление об оспаривании действий, бездействия и решений уполномоченных органов и должностных лиц может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда лицу стало известно о нарушении его прав.

Таким образом, сроки исковой давности и сроки обращения в суд в сфере бюджетных правоотношений различны вследствие определения их комплексом федеральных законов. Прокурорам необходимо учитывать эту особенность при подготовке заявлений в суды для результативной деятельности по восстановлению нарушенной законности и защите прав и интересов участников бюджетных правоотношений. Для устранения противоречий в нормах об исковой давности необходимо привести ст. 196 ГК РФ в соответствие ст. 200 ГК РФ.

Список литературы

1. **Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации** от 24.07.2002 № 95-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. **Бочкарева Е. А.** Проблемы и перспективы совершенствования бюджетного законодательства в Российской Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 2. Ч. 1. С. 26-29.
3. **Бюджетный кодекс Российской Федерации** от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. **Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)** от 30.11.1994 № 51-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. **Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации** от 14.11.2002 № 138-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. **Дорофеев М. В., Старосельский А. С.** О новом порядке исчисления сроков исковой давности в бюджетных правоотношениях // Арбитражные споры. 2007. № 3. С. 28-35.
7. **Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях** от 30.12.2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. **Короткова О. И.** Управление и распоряжение государственным имуществом и применение последствий недействительности сделки // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 35-41.
9. **Крошкин В. Б.** Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики // Прокурор. 2012. № 4. С. 18-23.
10. **Настольная книга прокурора: методическое пособие** / Ген. прокуратура РФ; Акад. Ген. прокуратуры РФ; под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. М.: Юрайт, 2012. 1159 с.
11. **О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. **О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. **О противодействии терроризму** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. **Паламарчук А. В.** Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 3-8.
15. **Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики: сборник методических материалов** / Ген. прокуратура РФ; Акад. Ген. прокуратуры РФ; О. С. Капинус; под общ. ред. А. Э. Буксмана. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. 875 с.
16. **Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации** [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/86449/> (дата обращения: 23.10.2014).
17. **Скачкова А. Е.** Прокурорский надзор за законностью правового акта о бюджете: учебное пособие / Санкт-Петербургский юридический ин-т Генеральной прокуратуры Российской Федерации. СПб.: Санкт-Петербургский юридический ин-т Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2006. 48 с.
18. **Шпачева Т. В.** О некоторых вопросах применения судами сроков исковой давности // Арбитражные споры. 2011. № 2. С. 99-117.

APPEAL BY PROSECUTOR TO COURT IN SPHERE OF BUDGET RELATIONS: LIMITATION PERIOD

Golovko Irina Ivanovna, Ph. D. in Law
St. Petersburg Law Institute (Branch) of Academy of Prosecutor General of the Russian Federation
irinaivanovna2009@yandex.ru

The article reveals the peculiarities of the calculation of limitation period for the prosecutor's reference to court in connection with identified violations in the sphere of budget relations. The author analyzes changes in the legislation on limitation period. Taking into consideration the nature of prosecutorial activity special attention is paid to the procedure of determining limitation period for the invalidation of transactions, as well as to the term of the prosecutor's reference to court on cases arising out of public relations.

Key words and phrases: budget; violations; prosecutor; application to court; limitation period; transactions; term of reference to court.