

И.М. Дивин

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ СПОРАМ:

отдельные аспекты развития



Игорь Дивин

**Административное
судопроизводство по
экономическим спорам:
отдельные аспекты развития**

«Статут»

2017

УДК 351.87
ББК 67.401.031.2

Дивин И. М.

Административное судопроизводство по экономическим спорам:
отдельные аспекты развития / И. М. Дивин — «Статут», 2017

ISBN 978-5-8354-1385-0

В книге рассматриваются вопросы становления административного судопроизводства в России; исследуется современный период развития производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений в рамках арбитражного процесса; а также оцениваются условия совершенствования административного судопроизводства по экономическим спорам. Особое внимание уделено рассмотрению системы факторов, способствующих устойчивому развитию административного судопроизводства по экономическим спорам. Дана оценка значению правового мониторинга при разработке основных положений отечественной государственно-правовой политики в сфере административного судопроизводства. Автором исследована роль судебной практики в перспективном развитии административного судопроизводства по экономическим спорам. Кроме того, в монографии изучены правовые условия для унификации процессуального законодательства и определены направления совершенствования процессуального законодательства на основе разработанной автором теоретической модели административного судопроизводства по экономическим спорам. Книга предназначена для самого широкого круга читателей, занимающихся арбитражным процессом, – практикующих юристов, судейского сообщества, научных работников, аспирантов и студентов, обучающихся по юридическому профилю. Она может быть использована в научной, законопроектной и преподавательской деятельности.

УДК 351.87
ББК 67.401.031.2

ISBN 978-5-8354-1385-0

© Дивин И. М., 2017

© Статут, 2017

Содержание

Предисловие	6
Глава 1	7
1.1. Административное судопроизводство по экономическим спорам в истории отечественного правосудия	7
Конец ознакомительного фрагмента.	21

Игорь Михайлович Дивин

Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития

Предисловие

Проблема обеспечения гарантий и эффективности судебной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов граждан и организаций в спорах с государством, его органами и должностными лицами является достаточно острой в современной России. Реформирование судебной системы открывает новые возможности для научных исследований в области процессуальных порядков рассмотрения отдельных категорий дел судами в целях их унификации. Ведь реорганизация судебной системы предполагает обеспечение единства подходов при отправлении правосудия, исключение возможности отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установление общих правил организации судопроизводства, достижение единообразия в судебной практике. Все это будет способствовать созданию эффективно действующего механизма судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций, а также интересов государства, в том числе в сфере административных и иных публичных правоотношений.

С определенной долей уверенности можно утверждать, что осмысление теоретических и практических проблем развития административного судопроизводства по экономическим спорам, свойственных конкретному историческому периоду, позволяет выявить элементы, требующие более глубокого анализа, раскрыть функционирование процессуального механизма административного судопроизводства по экономическим спорам и определить перспективы его развития.

Глава 1

Исторические аспекты административного судопроизводства по экономическим спорам

1.1. Административное судопроизводство по экономическим спорам в истории отечественного правосудия

Стремление осмыслить и сделать институт административной юстиции частью государственно-правового механизма России наблюдалось на протяжении целого столетия. Его сущность является предметом дискуссии и среди современных теоретиков юридической науки. Однако справедливо отметить, что научные работы в этой области посвящены преимущественно исследованию исторических аспектов теории споров с публичной властью, вытекающих из административно-правовых и иных публичных отношений в научной юридической литературе по гражданско-процессуальному праву¹, теорий административной юстиции и административно-юрисдикционной деятельности², порядка рассмотрения споров граждан с органами власти и ее должностными лицами.

При этом историко-правовой анализ становления процессуальных аспектов при рассмотрении экономических споров, возникающих между субъектами экономической деятельности и публичной властью (в том числе и в системе публичной власти между соответствующими органами и лицами), до настоящего времени остается малоисследованной проблемой.

Применительно к экономическим спорам с публичной властью нельзя говорить о самостоятельности исторического развития судопроизводства в специальных судах в первую очередь ввиду отсутствия таковых до XIX в. Создание в торговых городах России в XIX в. первых в современном понимании коммерческих судов не является историческим стартом административного судопроизводства по рассмотрению экономических споров в силу отсутствия у торговых и коммерческих судов соответствующих полномочий. Это было невозможно. Учитывая монархическое устройство Российской империи и отсутствие условий обжалования решений публичной власти не только у лиц, занимающихся экономической деятельностью, но и у других лиц, обладающих общей правосубъектностью в соответствии с законодательством Российского государства, отсутствие у коммерческих судов полномочий в административной сфере было вполне естественным.

После революции 1917 г. каких-либо существенных трансформаций в этой сфере не произошло. Как о возможности субъектов экономической деятельности поспорить с публичной властью с высокой степенью условности можно говорить, опираясь на положения ГПК РСФСР

¹ Чечот Д.М. Проблемы защиты субъективных прав и интересов в порядке неисковых производств советского гражданского процесса: Автореф.... дис. д-ра юрид. наук. Л., 1969; Жерулис И. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969; Чечот Д. М. Неисковые производства. М., 1973; Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. М., 1969; Боннер А.Т, Квиткин В.Т Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973; Корищнов НМ. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. М., 1987; Попова Ю.А. Судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы). Краснодар, 2002 и др.

² Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964; Сорокин Б.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972; Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997; Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998 и др.

1923 г.³, в ст. 23 которого указывалось, что Губернский Суд по гражданскому отделению рассматривает дела:

- по искам к государственным органам или должностным лицам об убытках, причиненных незаконными или неправильными действиями, в административном порядке, а также о возврате неправильно отобранного и отчужденного имущества;
- по искам, предъявленным к уездному исполнительному комитету или городскому совету уездного города в целом (а не к их отделам).

В последующие десятилетия советского периода истории развития права ни в его материальных, ни в процессуальных отраслях также не были закреплены положения о возможности разрешения экономических споров, вытекающих из административно-правовых отношений.

Вместе с тем принятие и вступление в действие ГК РСФСР 1964 г.⁴ ознаменовало новый этап в теоретическом осмыслении института договора поставки – обязательства, которое как нельзя лучше подходило для советской плановой экономики и которое в значительной мере обусловило формирование и развитие органов государственного арбитража, послуживших предпосылкой создания арбитражных судов Российской Федерации.

Так, С.Н. Братусь, О.Н. Садиков отмечают, что «...в связи с жестким централизованным регулированием имущественного оборота и всеобъемлющим планированием экономических отношений, что привело к созданию централизованной плановой административно-командной системы управления экономикой, договор поставки стал рассматриваться в качестве оптимального средства доведения плановых заданий до конкретных участников имущественного оборота.

Договор поставки, в отличие от Гражданского кодекса РСФСР 1922 г., снова признается самостоятельным договором, являющимся основной правовой формой отношений организаций по снабжению и сбыту продукции в народном хозяйстве и одновременно ведущим хозяйственным договором»⁵. Статья 258 «Договор поставки» ГК РСФСР 1964 г. закрепляла правило, в соответствии с которым по договору поставки организация-поставщик обязуется передать в определенные сроки или срок организации-покупателю (заказчику) в собственность или в соответствии со ст. 94, 117 и 135 данного Кодекса, в оперативное управление определенную продукцию согласно обязательному для обеих организаций плановому акту распределения продукции; организация-покупатель обязуется принять продукцию и оплатить ее по установленным ценам.

Тем самым в «договоре поставки советского периода» наиболее ярко проявилось отступление от одного из ключевых принципов классического гражданского права – принципа свободы договора. Как указывают М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, характеризуя «исторический путь» договора поставки, в советское время «преобладающим являлся плановый договор поставки, который конкретизировал и детализировал задание, установленное плановым актом»⁶. Таким образом, учитывая фактическую роль договора поставки, выступающего в качестве доминанты в экономических отношениях рассматриваемого периода, и то, что данные договоры по общему правилу имели своей целью и предназначением конкретизацию и детализацию планового акта распределения продукции, можно сделать несколько следующих предположений как о правовой природе споров по договору поставки, так и о порядке их разрешения в указанный период:

1) основанием возникновения гражданских правоотношений по договору поставки являлось плановое задание;

³ СУ РСФСР. 1923. № 46-47. Ст. 478.

⁴ Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 406.

⁵ Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР / Под ред. С.Н. Братуся, О.Н. Садикова. М., 1982. С. 296.

⁶ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Договоры о передаче имущества. Кн. 2. 4-е изд. М., 2002.

2) плановые задания выступали ненормативными правовыми актами;

3) несогласие с проектом договора поставки как поставщика, так и покупателя фактически выражало несогласие только с условиями этого договора, но не планового задания или решения о прикреплении поставщика к покупателю.

Как следствие, споры, связанные с заключением договора поставки, при их рассмотрении арбитражем с позиции сегодняшнего дня могут быть оценены как преддоговорные споры равных в материально-правовом смысле хозяйствующих субъектов. Фактически плановый акт распределения продукции выступал разновидностью юридических фактов, которые в обязательном порядке должны повлечь возникновение гражданско-правовых отношений по договору поставки.

В современной юридической литературе такие факты определяют как «акты публичной власти, к которым относят, в том числе, административные акты государственных органов»⁷. Такое управленческое решение отвечало всем признакам индивидуального правового акта, указываемым в юридической литературе.

Индивидуальный правовой акт основывался на властных полномочиях соответствующих органов Госплана и Госнаба СССР;

– являлся обязательным для организаций, которым был адресован;

– его выполнение обеспечивалось принудительной силой государства (в том числе применением различных видов внедоговорной юридической ответственности).

В советский период в условиях крайне ограниченного действия принципа свободы договора вряд ли возможно было говорить о праве субъектов экономической деятельности напрямую оспаривать выставляемые в их адрес плановые акты распределения продукции либо какие-то иные акты и деяния наделенных властными полномочиями лиц в судебном, а не в административном порядке. Такая возможность не была предусмотрена действовавшим законодательством практически вплоть до конца 1980-х гг.

В частности, 9 апреля 1969 г. постановлением Совета Министров СССР № 269 утверждаются два положения «О поставках продукции производственно-технического назначения» и «О поставках товаров народного потребления»⁸, в которых предусматривалась именно административная процедура разрешения разногласий по вопросам поставок указанной продукции и товаров. Аналогичным образом разрешался данный вопрос и в положениях «О поставках продукции производственно-технического назначения» и «О поставках товаров народного потребления» 1981 г., утвержденных Постановлением Совмина СССР от 10 февраля 1981 г. № 161⁹.

В этот период, как и в последующие годы, вплоть до конца 1980-х гг., не предусматривалось и рассмотрение в суде или арбитраже споров с государственными органами по поводу налогов и сборов, в действовавшем законодательстве содержался административный порядок их обжалования. Такой порядок был предусмотрен Законом СССР от 8 августа 1953 г. «О сельскохозяйственном налоге»¹⁰. В ст. 14 данного Закона было указано, что жалобы на действия должностных лиц финансовых органов, производивших исчисление и взимание налога, подаются в финансовые отделы исполнительных комитетов районных, городских и районных в городах Советов народных депутатов и решения по ним выносятся в сроки, установленные законодательством СССР для рассмотрения жалоб и заявлений граждан. При этом решения по этим жалобам могли быть обжалованы в месячный срок в вышестоящий финансовый орган. Статья 15 допускала право финансового органа, рассматривающего жалобу, приостановить

⁷ Рожкова М.А. К вопросу об обязательствах и основаниях их возникновения // Вестник ВАС РФ. 2001. № 6.

⁸ СП СССР. 1969. №11. Ст. 64.

⁹ СП СССР. 1981. № 9-10. Ст. 62.

¹⁰ Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 473.

взыскание причитающихся с плательщика сумм налога до разрешения жалобы. Вместе с тем указанный Закон не предусматривал обращение в суд с жалобой на действия должностных лиц финансовых органов.

Положение «О налоге с оборота», утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 30 июня 1975 г. № 572, в п. 24 предусматривало право плательщика налога с оборота обжаловать неправильные действия должностных лиц соответствующих финансовых органов, допущенные ими при взыскании налога с оборота. При этом отмечалось, что жалобы подаются в тот финансовый орган, которому эти лица непосредственно подчинены или по распоряжению которого производится взыскание. Эти жалобы рассматриваются и решения по ним выносятся в пятидневный срок со дня поступления жалобы. Решения по жалобам могут быть обжалованы в месячный срок непосредственно в вышестоящий орган.

Вместе с тем данное Положение прямо указывало, что споры по налогу с оборота не подлежат рассмотрению в органах государственного арбитража и судебных органах¹¹. Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами, утвержденные Постановлением Совета Министров СССР от 5 июня 1980 г. № 440¹², закрепляли изъятие из-под юрисдикции государственного арбитража споров по налогам и неналоговым платежам, взыскиваемым в государственный бюджет в соответствии с Положением о взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей.

Положение «О местных налогах», утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 января 1981 г. № 3819-х¹³, закрепляло указание на то, что жалобы на неправильные действия должностных лиц, допущенные при исчислении и взимании местных налогов, подаются в финансовые отделы исполнительных комитетов районных, городских и районных в городах Советов народных депутатов. Решения по указанным жалобам могли быть обжалованы в месячный срок в вышестоящий финансовый орган.

Пункт 36 Положения «О взыскании не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей», утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 января 1981 г. № 3820-х¹⁴, гласил, что жалобы на неправильные действия должностных лиц органов взыскания, допущенные ими при взыскании платежей, подаются в орган, по распоряжению которого производится взыскание.

Таким образом, анализ действовавшего законодательства позволяет говорить о том, что жалобы на действия должностных лиц, допущенные при исчислении и взимании местных налогов, на протяжении истории советской правовой системы рассматривались исключительно в административном порядке вышестоящими финансовыми органами.

Определенные первичные формы правосудия по экономическим спорам с властными органами обнаруживаются в законодательстве СССР и РСФСР после принятия Конституции СССР 1977 г.¹⁵ и Конституции РСФСР 1978 г.¹⁶ В соответствии с данными основными законами государственный арбитраж получил статус конституционного органа; ст. 163 и 175 указанных актов также определяли, что разрешение хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями осуществляется органами государственного арбитража в пределах их компетенции.

Таким образом, и в этот период буквальное толкование конституционных норм не предполагало возможность обращения предприятий, учреждений и организаций в органы

¹¹ СП СССР. 1975. № 17. Ст. 108.

¹² СП СССР. 1980. № 16-17. Ст. 104.

¹³ Ведомости ВС СССР. 1981. № 26. Ст. 840.

¹⁴ Свод законов СССР. Т. 5. С. 502.

¹⁵ Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

¹⁶ Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

арбитража в целях обжалования или оспаривания правовых актов, решений, деяний органов государственной власти и иных лиц, наделенных властными полномочиями, в случае возникновения экономического спора. Поэтому не поднимался вопрос и о предварительной проверке, а также о последующем санкционировании судами или органами государственного арбитража в отношении принимаемых актов или решений к предприятиям, учреждениям и организациям в экономической сфере.

Вместе с тем Конституция СССР 1977 г. предусматривала необходимость принятия союзного законодательного акта, регламентирующего организацию и порядок деятельности органов государственного арбитража. И такой закон – «О Государственном арбитраже в СССР» (далее – Закон о Государственном арбитраже в СССР) – был принят 30 ноября 1979 г.¹⁷ Очень важная правовая конструкция закреплялась в ст. 19 указанного Закона, в соответствии с которой государственный арбитраж должен был отказать в удовлетворении требований сторон, если эти требования основаны на акте органа государственного управления, не соответствующем законодательству. Данное правило предполагало необходимость проведения проверки акта государственного органа на предмет его соответствия законодательству в случае, если требования основывались на таком правовом акте. Таким образом, в Законе о Государственном арбитраже в СССР уже в его первоначальной редакции «... проглядывались зачатки вертикального спора»¹⁸.

Несмотря на некоторую неопределенность правовых последствий указанной проверки правового акта, нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что органы арбитража получили полномочия последующего опосредованного контроля за актами государственных органов в экономической сфере на предмет их соответствия (несоответствия) законодательству, а также абсолютно определенные полномочия их неприменения к конкретным правоотношениям в случае обнаружения отступления от принципа законности. Именно после закрепления соответствующих положений в Законе о Государственном арбитраже в СССР в этой системе государственных органов начали закладываться процессуальные основы и формироваться профессиональные навыки его специалистов по оценке правовых актов органов публичной власти.

Процессуальной нормой, регламентирующей реализацию данного права государственного арбитража, стала ст. 79 Правил рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами, утвержденных Постановлением Совмина СССР от 5 июня 1980 г. № 440¹⁹. В соответствии с ней государственный арбитраж признавал недействительным полностью или в определенной части договор, противоречащий законодательству, государственным планам и заданиям, а также отказывал в удовлетворении требований сторон, если они основывались на акте органа государственного управления, не соответствующем законодательству.

Преемственность положений ст. 19 Закона о Государственном арбитраже в СССР и ст. 79 Правил рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами обнаруживается и в ст. 13 АПК РФ 2002 г., в соответствии с которой арбитражный суд, установив при рассмотрении дела несоответствие нормативного правового акта иному, имеющему большую юридическую силу нормативному правовому акту, в том числе его издание с превышением полномочий, принимает судебный акт в соответствии с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

Правовые основы споров с участием публичной власти в сфере экономических отношений, как материальные, так и процессуальные, начали активно формироваться с конца 1980-х гг. Именно в этот период произошли демократические преобразования, в итоге во многом обусловившие смену общественно-экономической формации в нашей стране. Собственно, тогда

¹⁷ Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 844.

¹⁸ Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М., 2006.

¹⁹ Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 184.

же и началась самостоятельная история административного судопроизводства по экономическим спорам с особенной процессуальной формой рассмотрения экономических споров с публичной властью и ее закреплении в системе законодательства.

Итак, первый этап развития административного судопроизводства по экономическим спорам связан с принятием 12 февраля 1987 г. ЦК КПСС и Советом Министров СССР совместного постановления № 190 «О дальнейшем совершенствовании деятельности органов государственного арбитража и повышении их роли в укреплении законности и договорной дисциплины в народном хозяйстве»²⁰.

В соответствии с этим Постановлением Государственный арбитраж СССР, его коллегия были обязаны обратить особое внимание на неукоснительное обеспечение защиты прав и охраняемых законом интересов предприятий и организаций, активнее реагировать на выявляемые государственными арбитражами факты издания ведомственных инструкций и положений по вопросам хозяйственной деятельности, противоречащих законодательству. Государственному арбитражу СССР и государственным арбитражам союзных республик также было предоставлено право внести в Президиум Верховного Совета СССР проект указа «О внесении изменений и дополнений в законодательство Союза ССР о государственном арбитраже».

Формирование правовой концепции, послужившей основой современного административного судопроизводства в арбитражном процессе Российской Федерации, началось с Закона СССР от 30 июня 1987 г. «О государственном предприятии (объединении)»²¹ (далее – Закон о государственном предприятии (объединении)). Его роль в истории развития арбитража как органа, осуществляющего рассмотрение экономических споров, возникающих из публичных правоотношений, трудно переоценить, поскольку с принятием указанного Закона Государственный арбитраж фактически наделялся определенными функциями судебного контроля за деятельностью органов государственного управления в экономической сфере.

Статья 1 Закона о государственном предприятии (объединении) гласила, что государственные предприятия (объединения), наряду с кооперативными, являются основным звеном единого народнохозяйственного комплекса. Таким образом, подтверждалась экономическая основа споров данных субъектов права с наделенными властными полномочиями субъектами. В то же время ст. 9 Закона закрепила правило, согласно которому министерство, ведомство, другой вышестоящий орган может давать предприятию указания только в соответствии со своей компетенцией, установленной законодательством, и в случае издания министерством, ведомством, другим вышестоящим органом акта, не соответствующего его компетенции либо с нарушением требований законодательства, предприятие вправе обратиться в государственный арбитраж с заявлением о признании такого акта недействительным полностью или частично.

В 1987 г. в связи с принятием указанного Закона были внесены изменения и дополнения в ст. 9 Закона о государственном арбитраже в СССР, которые указывали, что в круг дел, рассматриваемых государственным арбитражем, входят споры по заявлениям государственных предприятий о признании недействительными полностью или частично затрагивающих права и охраняемые законом интересы этих предприятий актов их вышестоящих органов, не соответствующих компетенции указанных органов либо изданных с нарушением требований законодательства.

Таким образом, в связи с принятием Закона о государственном предприятии (объединении) у предприятий появилась возможность оспаривания актов органов публичного управления. Законодатель устанавливал три обязательных условия для рассмотрения заявлений о признании их актов недействительными полностью или частично в государственном арбитраже:

²⁰ СП СССР. 1987. № 15. Ст. 59.

²¹ Ведомости ВС СССР. 1987. № 26. Ст. 385. Ведомости ВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

- 1) издание акта органом исполнительной власти или вышестоящим по отношению к предприятию органом;
- 2) издание акта с нарушением пределов компетенции указанных органов;
- 3) нарушение актом требования действующего законодательства.

Следует отметить, что и принятый несколько позднее Закон СССР от 26 мая 1988 г. «О кооперации в СССР» (далее – Закон о кооперации в СССР)¹, признавая кооперативные предприятия одним из основных звеньев единого народнохозяйственного комплекса, также содержал положения о возможности оспаривания действительности публично-правовых актов в суде или государственном арбитраже, аналогичные закрепленным в Законе о государственном предприятии (объединении).

В последующие годы продолжается активная законотворческая работа, направленная на усиление роли и места суда и государственного арбитража по разрешению экономических споров между субъектами хозяйственной деятельности и наделенными властными публичными полномочиями лицами, а равно и между субъектами публичной власти, находящимися на различных организационно-правовых уровнях публичной власти. При этом суды общей юрисдикции на данном историческом этапе наделялись значительным объемом компетенций и выполняли очень важные функции в части разрешения экономических споров, вытекающих из публичных правоотношений. Однако справедливо отметить, что в последующем законодательство, затрагивающее вопросы рассмотрения публично-правовых споров хозяйствующих субъектов в судах, развивалось, перераспределяя полномочия в пользу государственного арбитража, а позднее – арбитражных судов.

Анализ законодательства СССР и РСФСР в период конца 1980-х – начала 1990-х гг. позволяет увидеть определенные тенденции и новации в развитии законодательства о разрешении таких споров.

Впервые была установлена система защиты права собственности, закрепившая возможность изъятия имущества исключительно в судебном порядке. Так, ст. 8 Закона о кооперации в СССР, регламентируя правовую охрану собственности кооператива, предусматривала, что имущество кооператива может быть изъято только по решению суда или арбитража согласно их компетенции. В соответствии со ст. 15 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде 1989 г.²² имущество могло быть изъято у арендатора только по решению государственного арбитража или суда.

Закон СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР»²³ (далее – Закон о собственности в СССР), устанавливая многообразие форм собственности в СССР (ст. 4 гласила, что «собственность в СССР выступает в форме собственности советских граждан, коллективной и государственной собственности») и уравнивая в правах все формы собственности²⁴, закрепил и комплексную систему гарантий и защиты права собственности.

Так, ст. 32 данного Закона декларировала, что защита права собственности осуществляется судом, государственным арбитражем или третейским судом, а ст. 33 определяла, что при несогласии собственника решение государственного органа, влекущее прекращение права собственности, не может быть осуществлено до разрешения спора судом, государственным арбитражем или третейским судом. При этом ст. 34 закрепила правило, согласно которому не соответствующий закону акт органа государственного управления или местного органа государственной власти, нарушающий права собственника и других лиц по владению, пользованию или распоряжению принадлежащим им имуществом, признавался недействительным по иску собственника или лица, права которого нарушены. По сути, вышеназванное положение преду-

²² Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 25. Ст. 481.

²³ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164.

²⁴ Публичные финансы и финансовое право / Под ред. А.Н. Козырина. М., 2012.

смаatrивало оспаривание в судебном порядке нормативного или ненормативного правового акта органа власти (а также действий должностных лиц органов власти), нарушающего права и законные интересы собственника или законного владельца и не соответствующего закону. А поскольку Закон о собственности в СССР провозглашал наряду с личной коллективную и государственную собственность, то можно сделать вывод о том, что рассматриваемые споры приобретали характер публично-правовых экономических споров и поэтому подлежали рассмотрению государственным арбитражем.

Аналогичные положения были включены в ст. 30—32 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР»²⁵, при этом ч. 2 ст. 31 прямо указывала на возможность обращения собственников за защитой своих прав, нарушенных незаконным решением органа власти, в государственный арбитраж. Кроме того, положения данного Закона фактически расширяли круг субъектов экономических отношений. Как справедливо отмечают исследователи²⁶, физические лица получили особый статус предпринимателей и стали участниками хозяйственного оборота, после того как в данном Законе устанавливалось, что собственность граждан не носит потребительского характера, а может активно использоваться в производственно-хозяйственных целях.

Статьей 2 указанного Закона предусматривалось, что собственник может использовать имущество для осуществления любой предпринимательской или иной деятельности, не запрещенной законом, и что результаты хозяйственного и иного использования имущества, включая произведенную продукцию, принадлежат собственнику имущества, если иное не предусмотрено законом или договором собственника с другим лицом.

Новацией в законодательстве 1990-х гг. явилось нормативное закрепление права обжалования процедуры государственной регистрации юридических лиц. Так, ст. 11 Закона о кооперации в СССР было установлено, что в случае, если государственная регистрация в установленный срок не произведена либо в ней отказано, заявитель может обратиться с жалобой в суд. Данным положением впервые закреплялась возможность обжалования бездействия в экономической сфере (неосуществление государственной регистрации). Этим положением допускалось обжалование правовых актов об отказе в регистрации. Закон СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР»²⁷, не успевший, за исключением его ч. IV, вступить в действие на территории РСФСР, в ст. 6 предусматривал, что если государственная регистрация предприятия в установленный срок не произведена либо в ней отказано по мотивам, которые учредитель предприятия считает необоснованными, то он может обратиться в суд.

В этой части Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности»²⁸ (далее – Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности) сохранил преемственность процедуры судебной защиты права на ведение предпринимательской деятельности: ст. 35 предусматривала судебные процедуры обжалования отказа в регистрации предприятия, в том числе индивидуального (семейного) частного предприятия как формы ведения индивидуальной предпринимательской деятельности.

Положение «Об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью», утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 19 июня 1990 г. № 590²⁹, впервые устанавливает такой способ защиты прав участников коммерческих юридических лиц при их создании, как обращение не только в суд, но и в государственный арбитраж. При этом необходимо отметить, что результатом разбирательства выступало не признание действий

²⁵ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

²⁶ См.: Российское предпринимательское право: Учебник / Отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. М., 2011.

²⁷ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 25. Ст. 460.

²⁸ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

²⁹ СП СССР. 1990. № 15. Ст. 82.

(бездействия) регистрирующего органа незаконными, а понуждение указанного органа осуществить регистрацию, что, по нашему мнению, представляло собой более эффективный способ восстановления нарушенных прав участников экономического оборота. Принятое позднее в РСФСР Положение «Об акционерных обществах», утвержденное Постановлением Совета Министров РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 601³⁰, закрепляло в ст. 32 более традиционную формулировку о возможности обжалования только решения об отказе в регистрации как правового акта, и только в суде.

Вместе с тем Законом СССР от 6 июня 1990 г. № 1540-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР «О кооперации в СССР»»³¹ впервые закреплялось право обжалования в судебном порядке процедур, связанных с прекращением деятельности юридических лиц. Так, ст. 15 с изменениями закрепляла правило, в соответствии с которым решение исполнительного комитета местного Совета народных депутатов о прекращении деятельности кооператива могло быть обжаловано в суд в течение месячного срока со дня его вручения кооперативу.

Дальнейшее развитие получили возможности судебного обжалования и обращения в государственный арбитраж в целях признания недействительными правовых актов и действий органов государственной власти и управления, вышестоящих органов и должностных лиц, предусмотренные ст. 34 Закона о собственности в СССР.

Так, Закон РСФСР от 21 ноября 1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям»³² (далее – Закон о дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям) в ст. 19 установил, что предприятия, учреждения, организации в случае, если решение местного Совета народных депутатов нарушает их права, могут оспорить такое решение в суде или в арбитраже в порядке, установленном действующим законодательством РСФСР.

Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе»³³ в ст. 10 определил, что в случае издания государственным или иным органом акта, не соответствующего его компетенции либо с нарушением требований законодательства, собственник земли, землевладелец и арендатор вправе обратиться в суд или арбитраж с заявлением о признании такого акта недействительным полностью или частично.

Статья 41 Закона СССР от 11 декабря 1990 г. № 1828-1 «О Государственном Банке СССР»³⁴ гласила, что решения, принимаемые Госбанком СССР и центральными банками республик в порядке исполнения ими функций лицензирования и контроля, могут быть оспорены коммерческими банками или их учредителями в суде или государственном арбитраже по принадлежности. Следует отметить важную и интересную новеллу в установлении данным Законом круга лиц, обладающих правом на оспаривание: это не только сами коммерческие банки как субъекты предпринимательства, но и их учредители.

Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР»³⁵ в ст. 19 закрепил несколько иные положения, в соответствии с которыми решения Банка России по вопросам о выдаче и отзыве лицензии, регистрации уставов банков, а также другие решения, связанные с выполнением Банком России надзорных функций, могут быть обжалованы только банком, и только в Государственный арбитраж РСФСР.

³⁰ СП РСФСР. 1991. № 6. Ст. 92.

³¹ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 26. Ст. 489.

³² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 322.

³³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327.

³⁴ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1154.

³⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357.

Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности установил режимы защиты прав предпринимателей и предприятий, закрепив за первыми право на оспаривание действий, а за вторыми – право на признание недействительными актов органов управления и должностных лиц. Так, ст. 16 Закона предусматривала право предпринимателя оспаривать в суде (арбитраже) в установленном законом порядке действия граждан, юридических лиц, органов государственного управления. В свою очередь ст. 20 устанавливала такую гарантию деятельности предприятия, как его право обращаться в суд или государственный арбитраж с заявлением о признании неправомерными и недействительными актов любых государственных органов и действий должностных лиц, касающихся предприятия.

Кроме того, этот же законодательный акт предусматривал, что отказ Совета народных депутатов в выдаче разрешения на занятие хозяйственной деятельностью, а также в предоставлении участка земли и других природных ресурсов может быть обжалован в судебном порядке, а разрешение на хозяйственную деятельность может быть отменено в судебном порядке по основаниям, установленным законодательством РСФСР.

В ст. 55 Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, утвержденные Верховным Советом СССР 31 мая 1991 г. № 2211-I³⁶, указывали на возможность оспаривания собственником решения государственного органа, влекущего прекращение права собственности, в суд и арбитражный суд.

Существенное изменение претерпел порядок разрешения споров, связанных с гражданско-правовыми обязательствами, основанием возникновения которых ранее выступали административные акты государственных органов. Если ранее такие споры могли быть рассмотрены только вышестоящими органами, то с развитием экономических отношений и изменением правового регулирования договора поставки законодательство стало предусматривать возможность разрешения таких споров судами и арбитражными судами.

Первые изменения действовавшего порядка были закреплены утвержденными Постановлением Совета Министров СССР от 25 июля 1988 г. № 888 положениями «О поставках продукции производственно-технического назначения», «О поставках товаров народного потребления»³⁷. В отличие от ранее действовавших аналогичных актов 1969 г. обозначенные выше положения закрепляли не административный, а судебный либо арбитражный порядок разрешения споров по договору поставки. Несмотря на то что данные акты прямо не указывали на возможность оспаривания или обжалования экономических решений органов государственной власти по вопросам прикрепления поставщиков к потребителям или плановых заданий, следует заметить, что в данном случае возражения высказывались опосредованно. Выражая несогласие с условиями, а равно и уклоняясь от самого факта заключения договора поставки, его стороны фактически оспаривали административные акты, которые ранее в обязательном порядке влекли для них возникновение правоотношений по договору поставки.

Это предусматривалось п. 8 и 22 Положения «О поставках продукции производственно-технического назначения» и и. 10 и 18 Положения «О поставках товаров народного потребления». В соответствии с этими положениями при отказе организаций материально-технического снабжения принять заказ (полностью или частично) потребитель вправе передать спор на разрешение арбитража, а в случаях, предусмотренных законодательством, – суда. Сторона, получившая протокол разногласий по договору поставки, обязана не позднее 20 дней после его вручения передать спорные вопросы на разрешение арбитража, а в случаях, предусмотренных законодательством, – суда. В случае уклонения поставщика от заключения договора на поставку распределяемой продукции, а также договора на поставку продукции или

³⁶ Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

³⁷ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1988. № 11.

спора по условиям такого договора покупатель был вправе передать спор на разрешение арбитража или суда.

Статья 10 Закона о государственном предприятии (объединении) после внесения в нее изменений Законом СССР от 3 августа 1989 г.³⁸ прямо закрепляла положение, в соответствии с которым разногласия, возникающие между предприятиями (объединениями) и вышестоящими органами по поводу порядка размещения государственного заказа, должны рассматриваться органами государственного арбитража.

В ст. 16 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде предусматривается право трудового коллектива, образовавшего организацию арендаторов, совместно с профсоюзным комитетом разрабатывать проект договора аренды и направлять его государственному органу, уполномоченному собственником сдавать в аренду государственные предприятия, и определяется порядок разрешения споров, связанных с реализацией этого права. Так, разногласия, возникающие при заключении договора аренды, в том числе связанные с необоснованным отказом от сдачи этого предприятия в аренду и просрочкой рассмотрения предложения, отказом в заключении договора аренды земельного участка соответствующим Советом народных депутатов (как собственником земельного участка), рассматривались государственным арбитражем.

Особого внимания заслуживает признание права на обращение в суд или государственный арбитраж за защитой нарушенных прав в экономической сфере не только за субъектами экономических отношений, но и за органами публичной власти. На данном историческом этапе стала возможна в связи с проявлением двойственного характера экономических споров, возникающих из публичных правоотношений, защита не только частных, но и публичных интересов в целях соблюдения принципа законности.

Так, Закон о дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям предусмотрел в ст. 18 право таких Советов предъявить в суд или арбитражный суд требования о признании недействительными актов вышестоящих по отношению к ним органов государственного управления, предприятий (объединений), организаций и учреждений, нарушающих права и законные интересы граждан, проживающих на подведомственной им территории, а также права местных Советов народных депутатов.

Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»³⁹ в ст. 4 и 5 закрепил право Госкомимущества РСФСР, его территориальных подразделений возбуждать в суде или арбитражном суде иски об отмене незаконных решений в случае нарушения законодательства о приватизации и соответствующих программ приватизации. В то же время споры, возникающие в связи с решениями Госкомимущества РСФСР, его территориальных подразделений, принятыми в пределах их компетенции во исполнение соответствующих программ приватизации, рассматривались судом или арбитражным судом в порядке, установленном действующим законодательством.

Существенному пересмотру подверглась традиционная для советского законодательства практика исключительного административного обжалования финансовых санкций в области налогов и взносов. Несмотря на сохранявшееся бесспорное списание денежных средств в указанных публичных финансовых сферах, устанавливалась внеадминистративная процедура обжалования таких решений. Закон о кооперации в СССР в редакции от 6 июня 1990 г.⁴⁰ гласил, что кооператив вправе обжаловать взыскание в бесспорном порядке сумм взносов в Фонд государственного социального страхования и в Пенсионный фонд, не внесенных кооперативом в установленный срок, в суде или арбитраже. Статья 19 Основ законодательства Союза ССР и

³⁸ Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 9. Ст. 214.

³⁹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927.

⁴⁰ Ведомости ВС и СНД СССР. 1990. № 26. Ст. 489.

союзных республик об аренде 1989 г. установила правило, что при несогласии арендного предприятия с бесспорным списанием денежных средств оно вправе обратиться в государственный арбитраж с иском о взыскании необоснованно списанных сумм.

Последовательно стал формироваться судебный и арбитражный порядок разбирательства спора (для обеих сторон) в связи с принятием органами государственной власти решений о взыскании штрафов и расходов. Статья 31 Закона РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1034-1 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁴¹ определила, что в случае отказа от добровольного возмещения расходов и уплаты штрафов за нарушение санитарного законодательства спор разрешается в судебном или арбитражном порядке. Правилами рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, утвержденными Постановлением Государственного Комитета РСФСР по антимонопольной политике от 2 июля 1991 г.⁴², в п. 17 предусмотрено: в случае если лицо, на которое наложен штраф, уклоняется от его полной уплаты, антимонопольный комитет обращается в суд или арбитражный суд с заявлением о взыскании штрафа.

Значительные изменения в материально-правовом регулировании правового статуса субъектов экономической деятельности потребовали еще более принципиальных и существенных изменений процессуальной основы деятельности органов государственного арбитража.

Сразу же после принятия Постановления ЦК КПСС и Совмина СССР от 12 февраля 1987 г. Указом Президиума Верховного Совета от 18 февраля 1987 г. № 6544-XI⁴³ в ст. 2 Закона о Государственном арбитраже в СССР вносятся изменения, в соответствии с которыми в число задач органов государственного арбитража было отнесено активное воздействие не только на предприятия, учреждения, организации, но и на их вышестоящие органы и должностных лиц в целях обеспечения соблюдения ими законности.

Наиболее значительные и важные новеллы вносятся в Закон о Государственном арбитраже в СССР Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 декабря 1987 г. № 8255-XI⁴⁴. Так, в ст. 2 раскрывается понятие «вышестоящий орган»: к нему относятся министерства, государственные комитеты, ведомства или другие вышестоящие органы.

Статья 9 Закона излагается в новой редакции, в соответствии с которой к числу хозяйственных споров, подведомственных государственному арбитражу, относятся и споры между государственными предприятиями и их вышестоящими органами о возмещении убытков, причиненных предприятиям в результате выполнения указаний вышестоящих органов, нарушивших права предприятий, а также вследствие ненадлежащего осуществления вышестоящими органами своих обязанностей по отношению к предприятиям. Данной нормой было установлено, что государственный арбитраж рассматривает и заявления государственных предприятий о признании недействительными полностью или частично затрагивающих права и охраняемые законом интересы этих предприятий актов их вышестоящих органов, не соответствующих компетенции указанных органов либо изданных с нарушением требований законодательства.

Статья 14 закрепила правило об обязательности рассмотрения заявления о признании актов органов публичного управления недействительными главным государственным арбитражом (его заместителем) соответствующего арбитража.

Статьи 12 и 15 претерпевают изменения, предоставляя статус стороны арбитражного процесса не только предприятиям, учреждениям и организациям, но и государственным органам.

Изменению подверглись и статутные для государственных арбитражей акты – Положения об органах Государственного арбитража. В частности, материальное законодательство в

⁴¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 20. Ст. 641.

⁴² Документ не был опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

⁴³ Ведомости ВС СССР. 1987. № 7. Ст. 92.

⁴⁴ Ведомости ВС СССР. 1988. №1. Ст. 3.

области экономических споров с участием публичной власти потребовало принятия на союзном уровне нового Положения «О Государственном арбитраже СССР», которое, так же как и новые Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами, было утверждено Постановлением Совмина СССР от 16 апреля 1988 г. № 490⁴⁵. В качестве одной из главных задач Государственного арбитража СССР признавалось обеспечение защиты прав и охраняемых законом интересов предприятий, учреждений и организаций на основе неуклонного проведения в жизнь положений Закона о государственном предприятии (объединении) и других актов законодательства о коренной перестройке руководства экономикой (и. 2 Положения).

В соответствии с этой задачей работа органов Государственного арбитража направлялась в том числе ее на выполнение (и. 3 Положения) с наделением арбитража полномочиями по рассмотрению в порядке, предусмотренном законодательством, заявлений государственных предприятий (объединений) и организаций о признании недействительными полностью или частично затрагивающих права и охраняемые законом интересы этих предприятий (объединений) и организаций актов их вышестоящих органов, не соответствующих компетенции указанных органов либо изданных с нарушением требований законодательства (п. 6 Положения). Такие же нормы были закреплены Положением «Об органах Государственного арбитража в РСФСР», утвержденным Постановлением Совмина РСФСР от 7 июля 1988 г. № 254⁴⁶.

Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами в редакции 1988 г. были дополнены отдельной гл. XV «Рассмотрение заявлений государственных предприятий (объединений, организаций) о признании недействительными полностью или частично актов их вышестоящих органов», положения которой необходимо признать первым комплексным процессуальным институтом, регламентирующим рассмотрение экономических споров с публичной властью в арбитражно-процессуальной форме. Так, ст. 115 Правил определила подведомственность заявлений о признании недействительными актов вышестоящих органов предприятий и условия, при которых такие акты могут быть признаны недействительными: их несоответствие компетенции указанных органов и (или) издание с нарушением требований законодательства.

Рассмотрение таких заявлений осуществлялось по месту нахождения вышестоящих органов предприятий. Кроме того, абз. 2 данной статьи закреплял особый порядок определения подведомственности спора: в зависимости от статуса органа в иерархии государственных органов – от союзного до местного, также этой же иерархии соответствовал уровень арбитража. Необходимо отметить и тот факт, что заявление могло быть подано только при наличии соответствующего правового акта; на данном этапе не предусматривалось обжалование действий (бездействия) органов (в лице их должностных лиц) в экономической сфере.

Статья 116 Правил установила требования к заявлению и процедуре его подачи в арбитраж: письменная форма и необходимость подписания руководителем предприятия; направление копии ответчику перед подачей заявления; определение в самом заявлении оснований для его подачи: указание на конкретное требование законодательства, нарушенное ответчиком, и на проявления превышения компетенции органа при принятии акта. Несмотря на открытый перечень документов, которые должны прилагаться к заявлению, к числу его обязательных приложений относилась копия оспариваемого акта (заверенная выписка из него). Статья 117 Правил закрепила 15-дневный срок для рассмотрения заявления, исчисление которого начиналось после его поступления в арбитраж, и определила, что для разбирательства заявления могут привлекаться только такие арбитры соответствующего арбитража, как главный государственный арбитр или его заместитель.

⁴⁵ СП СССР. 1988. № 19-20. Ст. 59.

⁴⁶ СП РСФСР. 1988. № 16. Ст. 83.

Таким образом, уже на этом этапе формирования правосудия по экономическим спорам с властью считалось необходимым установление более коротких по сравнению с обычными (месячными) сроков рассмотрения таких дел, а также привлечение к их разбирательству наиболее квалифицированных и профессионально подготовленных лиц. Статья 118 регламентировала порядок принятия постановления по результатам рассмотрения заявления, необходимость его мотивировки и незамедлительность вступления в силу после принятия (это во многом сближает процедуры Правил 1988 г. с процедурами оспаривания правовых актов в действующем АПК РФ 2002 г.), а также сроки направления постановления сторонам.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.