

УДК 342.9
ББК 67.401.031.2
Д 44

И.М. Дивин,

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой арбитражного и гражданского процесса Адыгейского государственного университета, г. Майкоп, тел.: 89094692828, e-mail: dzibova.s@mail.ru

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ СПОРАМ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

(Рецензирована)

Аннотация. В статье затрагиваются исторические аспекты развития административного судопроизводства по экономическим спорам, характеризуются нормативные основы его формирования в конце 80-х – начале 90-х гг. XX века.

Ключевые слова: административное судопроизводство по экономическим спорам, арбитражный процесс, споры с участием публичной власти в экономической сфере.

I.M. Divin,

Candidate of Law, Head of the Department of the Arbitration and Civil Process of the Adyge State University, Maikop, ph.: 89094692828, e-mail: dzibova.s@mail.ru

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ON ECONOMIC DISPUTES IN RUSSIA: HISTORICAL ASPECT

Abstract. The author touches upon in his work some historical aspects of the development of administrative proceedings on economic disputes. Characteristics are given to basic principles of its formation in the late 1980s – early 1990s.

Keywords: administrative proceedings on economic disputes, arbitration proceedings, disputes involving public authorities in the economic sphere.

Стремление осмыслить институт административной юстиции и раскрыть особенности административного производства по различным категориям споров вызывает оживленную дискуссию среди представителей юридической науки и практики. В центре внимания исследователей находится современный период развития административной юстиции и административно-юрисдикционной деятельности. Вместе с тем, обращение к историческим аспектам рассматриваемого института имеет не меньшее значение для правильного

понимания современного состояния и дальнейшего развития административной юстиции.

Применительно к административному судопроизводству по экономическим спорам исторический экскурс также значим, поскольку позволяет проследить динамику его развития, охарактеризовать особенности, определить вектор дальнейшего развития. С определённой долей уверенности можно утверждать, что правовые основы споров с участием публичной власти в сфере экономических отношений, как материальные, так и процессуальные,

начали активно формироваться с конца 80-х годов XX века. Именно в этот период начались масштабные демократические преобразования и правовые реформы, в конечном счете, во многом обусловившие смену общественного строя в нашей стране [1; 16].

С принятием Центральным Комитетом КПСС и Советом Министров СССР совместного Постановления «О дальнейшем совершенствовании деятельности органов государственного арбитража и повышении их роли в укреплении законности и договорной дисциплины в народном хозяйстве» № 190 от 12 февраля 1987 года, Государственный арбитраж СССР, его коллегии были обязаны особое внимание обратить 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 по экономическим спорам, началось с Закона СССР от 30 июня 1987 года «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 судеб-

ного контроля за деятельностью органов государственного управления в экономической сфере.

Статья 1 Закона «О государственном предприятии (объединении)» установила, что государственные предприятия (объединения), наряду с кооперативными, являются основным звеном единого народнохозяйственного комплекса. Представляется, что это подтверждает экономическую основу споров данных субъектов права с наделенными властными полномочиями субъектами. В то же время статья 9 закрепила правило, в соответствии с которым 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 связи с принятием указанного закона в 1987 году были внесены изменения и дополнения в статью 9 Закона СССР от 30.11.1979 г. «О Государственном арбитраже в СССР», которые определили, 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 СССР «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:

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.

Отметим, что и принятый несколько позднее Закон СССР «О кооперации в СССР» от 26 мая 1988 года, 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 закреплённым в Законе СССР «О государственном предприятии (объединении)».

В последующем продолжается активная законотворческая работа, направленная на усиление роли и места суда и государственного арбитража по разрешению экономических споров между субъектами хозяйственной деятельности и наделёнными властными публичными полномочиями лицами, а равно и между субъектами публичной власти, находящимися на различных организационно-правовых уровнях публичной власти. При этом необходимо отметить, что суды общей юрисдикции на данном историческом этапе наделялись значительным объемом компетенции и выполняли очень важные функции в части разрешения экономических споров, вытекающих из публичных правоотношений. Однако в последующем законодательство, затрагивающее вопросы рассмотрения публично-правовых споров хозяй-

ствующих 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 годов позволяет обозначить определенные тенденции и новации развития законодательства о разрешении таких споров.

Впервые была установлена система защиты права собственности, закрепившая возможность изъятия имущества исключительно в судебном порядке. Так, например, Закон СССР «О собственности в СССР» № 1305-I от 6 марта 1990 года, устанавливая многообразие форм собственности в СССР (статья 4 гласила, что «собственность в СССР выступает в форме собственности советских граждан, коллективной и государственной собственности») и уравнивая в правах все формы собственности [2], закрепил и комплексную систему гарантий и защиты права собственности. Статей 32 декларировала правило о том, что защита права собственности осуществляется судом, государственным арбитражем или третейским судом, а статья 33 определила, 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 статья 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, признался недействительным по иску собственника или лица, права которого нарушены. По сути, обозначенное положение предусматривало 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 провозгласил наряду с личной, коллективную и государственную собственность, то можно сделать вывод о том, что обозначенные споры приобретали характер публично-правовых экономических споров и споры подлежали рассмотрению государственным арбитражем.

Аналогичные положения были включены в статьи 30–32 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» № 443-I от 24 декабря 1990 года, при этом часть 2 статьи 31 прямо указывала на возможность обращения собственников за защитой своих прав, нарушенных незаконным решением органа власти, в государственный арбитраж. Кроме того, положения Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» фактически расширили круг субъектов экономических отношений. Как справедливо отмечает исследователь [3], физические лица получили особый статус предпринимателей и становятся участниками хозяйственного оборота после того, как в 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 этого имущества, если иное не предусмотрено законом или договором собственника с другим лицом.

Новацией законодательства 1990-х годов явилось нормативное

закрепление права обжалования процедуры государственной регистрации юридических лиц. Так, статьей 11 Закона СССР «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), а также обжалования правовых актов об отказе в регистрации. Закон СССР № 1529-I «О предприятиях в СССР» от 4 июня 1990 года, не успевший, за исключением его части IV, вступить в действие на территории РСФСР, в статье 6 предусмотрел, что в случае, если государственная регистрация предприятия в установленный срок не произведена, либо в ней отказано по мотивам, которые учредитель предприятия считает необоснованными, он может обратиться в суд.

Впрочем, в этой части Закон РСФСР № 445-I «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 года сохранил преемственность процедуры судебной защиты права на ведение предпринимательской деятельности: его статья 35 предусматривала судебные процедуры обжалования отказа в регистрации предприятия (в том числе и 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 № 590 от 19 июня 1990 года, 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 (бездействий) 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 в РСФСР позднее Положение «Об акционерных обществах», утверждённое Постановлением Совета Министров РСФСР № 601 от 25 декабря 1990 года, закрепляло в статье 32 уже более традиционную формулировку о возможности обжалования только решения об отказе в регистрации как правового акта, и только в суде.

Вместе с тем, Законом СССР № 1540-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР «О кооперации в СССР» от 6 июня 1990 года впервые закреплялось право обжалования в судебном порядке процедур, связанных с прекращением деятельности юридических лиц. Так, статья 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, положенные статьей 34 Закона СССР «О собственности в СССР». Так, Закон РСФСР № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» от 21 ноября 1990 года в статье 19 установил правило

о том, 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 № 374-1 «О земельной реформе» от 23 ноября 1990 года в статье 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 № 1828-1 «О Государственном Банке СССР» от 11 декабря 1990 года предусматривала, 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. Отметим 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 № 395-1 «О банках и банковской деятельности в РСФСР» от 2 декабря 1990 года в статье 19 закрепил несколько иные положения, и, в соответствии с ними, 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.

Закон РСФСР № 445-1 «О предприятиях и предприниматель-

ской деятельности» от 25 декабря 1990 года установил режимы защиты прав предпринимателей и предприятий, закрепив за первыми право на оспаривание действий, а за вторыми – право на признание недействительными актов органов и должностных лиц. Так, статья 16 предусматривала право предпринимателя оспаривать в суде (арбитраже) в установленном законом порядке действия граждан, юридических лиц, органов государственного управления. В свою очередь, статья 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.

Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, утвержденные ВС СССР 31.05.1991 № 2211-1, в статье 55 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 органа-

ми, 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 года № 888 Положениями «О поставках продукции производственно-технического назначения», «О поставках товаров народного потребления». В отличие от ранее действовавших аналогичных актов 1969 года, обозначенные выше Положения закрепляли не административный, а судебный либо арбитражный порядок разрешения споров по договору поставки. Несмотря на то, что данные акты прямо не предусматривали возможность оспаривания или обжалования экономических решений органов государственной власти по вопросам прикрепления поставщиков к потребителям или плановых заданий, можно говорить о том, что в данном случае такие возражения высказывались косвенно, опосредованно. Основанием для такого утверждения выступает место и роль плановых заданий и решений о прикреплении в договоре поставки рассматриваемого периода. Фактически, выражая несогласие с условиями, а равно и уклоняясь от самого факта заключения договора поставки, его стороны косвенно оспаривали административные акты, которые ранее в обязательном порядке влекли для них возникновение правоотношений по договору поставки.

Это предусматривалось пунктами 8 и 22 Положения «О поставках продукции производственно-технического назначения» и пунктами 10 и 18 Положения «О поставках товаров народного потребления». В соответствии с ними, при отказе организаций материально-

технического снабжения принять заказ (полностью или частично) или при уклонении изготовителя (поставщика) потребитель вправе передать спор на разрешение арбитража, а в случаях, предусмотренных законодательством, – суда, а сторона, получившая протокол разногласий по договору поставки, обязана не позднее 20 дней после его получения спорные вопросы передать 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 при сложившихся хозяйственных связях или спора по условиям такого договора покупатель был вправе передать спор на разрешение соответственно арбитража или суда.

Статья 10 Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» после внесения в неё изменений Законом СССР от 3 августа 1989 года уже прямо закрепила положение, в соответствии с которым разногласия, возникающие между предприятиями (объединениями) и вышестоящими органами по поводу порядка размещения государственного заказа, должны рассматриваться органами государственного арбитража.

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде, предусмотрев в статье 16 право трудового коллектива, об-

разовав организацию арендаторов, совместно с профсоюзным комитетом разрабатывать проект договора аренды и направлять его государственному органу, уполномоченному собственником сдавать в аренду государственные предприятия, определили и 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.

Таким образом, развитие общественно-экономических отношений в России в конце 80 – начале 90 гг. XX века оказало существенное влияние на изменение всего законодательства, в том числе и регламентирующего предпринимательскую и иную экономическую деятельность. Экономические споры подвергаются поэтапному нормативному регулированию, переосмысливаются положения, затрагивающие вопросы споров субъектов экономической деятельности с органами публичной власти, закладываются правовые основы дальнейшего развития административному судопроизводству по экономическим спорам.

Примечания:

1. Дивин И.М. Административное судопроизводство в арбитражном процессе. М., 2010.
2. Публичные финансы и финансовое право / под ред. А.Н. Козырина. М., 2012.
3. Российское предпринимательское право: учебник / отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. М., 2011.

References:

1. Divin I.M. Administrative proceedings in the arbitration process. M., 2010.
2. Public Finance and Financial Law / Edited by A.N. Kozyrin. M., 2012.
3. The Russian business law: the textbook / Ed. by I.V. Yershova, G.D. Otnyukova. M., 2011.