

И. И. Верховодко

**ОСПАРИВАНИЕ В ХОЗЯЙСТВЕННОМ СУДЕ
НЕЗАКОННЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И ИНЫХ ОРГАНОВ В СВЕТЕ РАСШИРЕНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ**

Наличие конституционного права на судебную защиту означает гарантированную возможность каждого юридического лица и индивидуального предпринимателя обратиться в хозяйственный суд для защиты своих нарушенных прав и охраняемых законом интересов. Это право основано на ст. 60 Конституции Республики Беларусь, которая определяет, что каждому гарантируется защита прав компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки. Указанная норма обладает прямым и непосредственным действием, вследствие чего в настоящее время можно говорить о всеобъемлющем праве на судебную защиту¹.

Защита прав и охраняемых законом интересов субъектов хозяйствования осуществляется как в гражданском обороте, так и в отношениях с государственными и иными органами, наделенными правом осуществлять регулирование хозяйственной деятельности в Республике Беларусь путем реализации предоставленных им законом властных полномочий, обеспечиваемых силой государственно-принудительного воздействия. Законодательство устанавливает для этого возможность оспаривания ненормативных актов государственных и иных органов.

Вместе с тем в теории права отсутствует согласие в выработке единого понятия акта, за исключением, пожалуй, отношения к акту как к правовому явлению («правовой акт»). Имеющиеся определения даются посредством категорий «решение», «действие», «волеизъявление», «предписание», «документ», «внешнее выражение воли», «средство выражения решения» и т. п.²

Акт в переводе с латинского имеет два общеупотребительных значения: *actus*, что означает «действие» и *actum*, что означает «документ»³. Указанные значения в течение длительного времени обусловили отношение юристов к актам как к действиям, или документам, либо действиям-документам⁴. В научной литературе акты государственных органов определялись как действия, направленные на установление определенных правил поведения, на возникновение, изменение или прекращение правоотношений⁵, как директивы⁶, как юри-

дическая форма исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, осуществляющих свои полномочия в пределах предоставленной им компетенции, на основе и во исполнение законов и в установленном законом порядке⁷, как подзаконные официальные решения, принятые органом исполнительной власти в односторонневластном порядке и с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу, отнесенному к его компетенции, облеченное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия⁸, как письменные документы, принятые управомоченными субъектами права, имеющими официальный характер и обязательную силу, выражающие властные веления и направленные на регулирование общественных отношений⁹, как внешнее выражение воли определенных лиц (государства, каких-либо органов), направленное на достижение определенного юридического эффекта¹⁰, и наконец, как волеизъявления управомоченных субъектов, которыми осуществляется регулирование общественных отношений путем установления, изменения, прекращения конкретных правоотношений, результаты которого в виде велений, обращений, соглашений и т. п. в установленных законом случаях фиксируются в документальной форме¹¹.

Множественность взглядов на определение актов обусловлена объемной классификацией их видов в зависимости от содержательного элемента, внешней формы их выражения и компетенции правоприменительного органа, а также известными расхождениями в употребляемой терминологии, поскольку не совсем корректно проводить тождество между понятиями «акт», «правовой акт», «акт управления», «административный акт», «акт органа государственного управления» и так далее.

Из содержания приведенных выше определений акта можно сделать вывод о том, что правоприменительным актам присущи три черты общего характера, а именно: наличие волеизъявления, внешнее выражение воли субъекта и направленность на достижение индивидуальных правовых последствий. Целью принятия любого индивидуально-правового акта является, в зависимости от индивидуализации последствий, упорядочение общественных отношений или их возникновение, изменение либо прекращение. Характер последствий, на достижение которых направлено издание акта, определяется соответствующей функцией государства, спецификой деятельности органа, издающего акт.

Квалификация непосредственно действий или документов в качестве правовых актов не вызывает сомнения. В отношении же дейст-

вий-документов имеется проблема, связанная с необходимостью включения в них одновременно выражения воли (действия) и способа выражения и закрепления этой воли¹².

Воля государства или различных органов, содержащаяся в актах, должна быть закреплена, исходя из необходимости внешнего выражения, в определенных способах волеизъявления. По общему правилу, подобное закрепление осуществляется в словесной форме, которая может быть устной и письменной (в документах). Индивидуальные акты в некоторых случаях могут быть выражены и в виде фактических (конклюдентных) действий, как, например, некоторые индивидуальные административные и процессуальные акты оперативного характера.

Как отмечал С. С. Алексеев, письменная форма правовых актов является одним из условий обеспечения законности¹³. Облечение правового акта в надлежаще оформленный письменный документ позволяет удостоверить содержание этого акта и содержащихся в нем фактов, порождающих юридические последствия. Как правило, акт совершается в виде самостоятельного документа с особым названием и определенными реквизитами. Функция актов-документов состоит в том, что они призваны обеспечить полное и точное выражение содержащейся в них воли и доведение этой воли до сведения всех, кого она касается. Другими словами, юридический документ, исходящий от какого-либо лица, представляет собой внешнее словесно-документальное выражение воли, закрепляющее правомерное поведение и его результат¹⁴. Составлению и принятию любого документа могут предшествовать и сопутствовать различные волеизъявления, собственно действия или промежуточные документы. Каждый из них может быть правовым актом, исходящим от определенного лица и представляющим собой непосредственное действие или документальное закрепление результата действия. Но эти действия и документы не совпадают друг с другом в объективной реальности. Проблематично, таким образом, говорить о включении действия-волеизъявления в акт-документ, т. к. последний не может одновременно означать выражение воли и способ ее выражения и закрепления.

Таким образом, выражение воли различных органов, которым они осуществляют воздействие на сферу экономической деятельности, опосредуется через акты-действия или акты-документы. Законодательство содержит большое количество случаев, когда в отношении волеизъявления государственного или иного органа не установлена письменная форма, а также, когда конклюдентные действия являются надлежащим средством выражения их полномочий. По этим причи-

нам не может быть каких-либо объяснений отказа от признаваемых и используемых на практике устных правовых актов и конклюдентных действий, порождающих соответствующий юридический эффект.

Однако хозяйственное процессуальное законодательство по существу ограничивает право субъектов хозяйствования на судебную защиту от неправомерных актов.

Одним из способов судебной защиты является признание недействительными ненормативных актов государственных и иных органов, не соответствующих законодательству и нарушающих права и охраняемые законом интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Названный способ защиты закреплен в ст. 11, 12 Гражданского кодекса и в ст. 27 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь. Право на судебную защиту указанным способом предусмотрено и другими законодательными актами, например, ст. 64 закона «О собственности», ст. 91 закона «О предприятиях», ст. 9 закона «О предпринимательстве в Республике Беларусь».

Вместе с тем, признание недействительности в хозяйственном судопроизводстве возможно только в отношении актов, облеченных в письменную форму, что обусловлено характером данного способа защиты.

Защита от незаконных действий государственных и иных органов путем предъявления к ним иска может осуществляться по следующим категориям дел, предусмотренным ст. 27 ХПК: о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном порядке (п. 9); о возврате из бюджета и государственных внебюджетных фондов денежных средств, списанных в бесспорном порядке в виде экономических санкций либо по другим основаниям с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (п. 13); об отказе в государственной регистрации либо уклонении от государственной регистрации в установленный срок юридического лица или индивидуального предпринимателя и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законодательством (п. 11) и об отказе в выдаче продления лицензии (п. 16).

При рассмотрении этих дел действия государственных и иных органов по существу оцениваются хозяйственным судом на предмет законности и нарушения прав юридических и физических лиц, независимо от формы, в которой осуществлено волеизъявление органа. Исключение составляют лишь документы, по которым осуществляется бесспорное взыскание (например, инкассовые распоряжения), однако

они являются не актом, в котором содержится в установленной форме волеизъявление, а платежным документом, т. е. техническим инструментом реализации волеизъявления.

Формулировка способов судебной защиты от неправомерного вмешательства государственных и иных органов в сферу хозяйственной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, изложенная в ст. 27 ХПК, не позволяет осуществить такую защиту от других незаконных действий, не оформленных в письменном виде и не подпадающих под категории вышеназванных споров. Но указанные выше действия, которые могут быть оспорены в хозяйственном суде, не являются приоритетными или обладающими большим юридическим эффектом по сравнению с теми, в отношении которых судебный порядок оспаривания исключается.

Несмотря на то, что в ст. 27 ХПК указан открытый перечень дел, подведомственных хозяйственным судам, согласно последней части этой статьи, другие дела могут быть отнесены к подведомственности хозяйственных судов только законодательными актами. В связи с отсутствием такого отнесения хозяйственное процессуальное законодательство и практика рассмотрения хозяйственных споров отрицают возможность судебного оспаривания собственно действий государственных и иных органов, не соответствующих законодательству и порождающих юридические последствия для субъектов хозяйствования.

Однако оспаривание как актов, так и действий государственных и иных органов должно одинаково обеспечиваться конституционным правом на судебную защиту. Изложенное выше позволяет утверждать, что возможность оспаривания акта в суде зависит не от его формы, а от содержания, от тех правовых последствий, которые он независимо от формы порождает в виде нарушения права или интереса субъекта хозяйствования¹⁵.

Распорядительные действия государственных и иных органов, если они неправомерны, могут вызвать настолько существенные последствия для субъектов хозяйствования, что, по мнению некоторых авторов, они посягают на основы правопорядка и должны влечь применение мер административного воздействия. К таким действиям, например, должностных лиц налоговых органов, относятся отказ в выдаче документа, необходимого для открытия счета в кредитном учреждении, незаконное осуществление контрольных действий приемами и способами, затрудняющими осуществление налогоплательщиком его обычных хозяйственных операций, незаконное требование расширения видов и объемов учетных действий и отчетных документов¹⁶.

Принятие в последнее время значительного количества нормативных актов, содержащих указания на полномочия различных органов и их должностных лиц издавать решения, предписания и совершать различные действия, обязательные для субъектов хозяйствования, создает правовую неопределенность в вопросах процедуры обжалования этих актов и дополнительные возможности как для невольного, так и для целенаправленного нарушения субъективных прав. Индивидуальные волеизъявления (акты, действия), реализуемые государственными и иными органами в сфере хозяйственной (экономической) деятельности, в соответствии с законодательством Республики Беларусь, весьма разнообразны по форме и содержанию, в отношении многих из них применяется самая различная терминология. Характер каждого из этих актов определяется содержанием компетенции соответствующего государственного или иного органа, целями его деятельности и спецификой разрешаемых вопросов.

В большинстве случаев в законе или подзаконном акте не присутствует четко выраженных требований об обязательном письменном оформлении актов государственных и иных органов. Такие прямые указания являются редкими, в остальных же случаях вывод о необходимости оформления акта в письменной форме зачастую приходится делать, исходя из комплексного анализа норм, определяющих наименование акта, порядок его принятия и доведения до сведения субъекта, которого он касается (например, если акт подлежит «направлению субъекту хозяйствования» и т. п.). В отношении ряда действий отсутствуют даже такие косвенные указания. В настоящее время облечение действия в письменную форму может превратить его в объект судебного оспаривания, а отсутствие такой формы, – наоборот, исключить возможность применения судебной защиты. Так, различного рода отказы в совершении государственными и иными органами действий, которые они обязаны совершить в силу актов законодательства (государственная регистрация, выдача лицензий, разрешений, различного рода согласования), могут быть как письменными, так и устными. Даже при оформлении отказа в письменной форме государственный орган иногда может напрямую не заявлять об отказе, а ссылаться на затруднительность решения вопроса, несовершенство законодательства, зависимость принятия решения от различных факторов и т. д. Как показывает практика, имелись случаи, когда явно незаконное решение государственного органа умышленно не оформлялось письменно с целью лишить субъекта хозяйствования возможности оспорить его в суде¹⁷.

Некоторые волеизъявления государственных и иных органов в силу прямого указания законодательства оформляются иным образом, нежели в форме привычного письменного решения или распоряжения с соблюдением всех необходимых реквизитов. Не требует письменного оформления бездействие государственных и иных органов, оспаривание которого прямо предусмотрено законодательством (например, уклонение от предоставления предусмотренной законом льготы).

Так, в соответствии со ст. 8 закона «О государственной налоговой инспекции» ИГНК вправе осуществлять, в частности, следующие действия: изымать документы, свидетельствующие о сокрытии (занижении) прибыли (дохода) или иных объектов от налогообложения, а также патенты, регистрационные удостоверения, лицензии для передачи их в органы, которые выдали эти документы, с сообщением о нарушениях налогового законодательства, изымать у правонарушителей вещи и товарно-материальные ценности (неоприходованные товары, образцы сырья, полуфабрикатов, готовой продукции, денежную выручку), являющиеся объектами нарушений законодательства о налогах и предпринимательстве или вещественными доказательствами по этим делам, опечатывать кассы, помещения, места хранения документов, вещей, товарно-материальных ценностей и денег, назначать их инвентаризации. Как следует из ст. 5, 9 названного Закона и комплексного анализа содержания других статей, совершение ряда вышеуказанных действий (например, изъятие документов и имущества) предоставлено не только начальнику, заместителю начальника, но и инспекторам, что при отсутствии письменного оформления практически выводит их из-под возможности оспаривания в хозяйственном суде.

Акты законодательства в редких случаях содержат прямой запрет на обращение в хозяйственный суд. В большинстве из них порядок обжалования актов (действий) государственных и иных органов либо вообще не указывается, либо содержатся отсылочные указания на установленный порядок обжалования. Например, ст. 17 Таможенного кодекса определяет возможность обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов и их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, что подразумевает судебное оспаривание подобных действий с соблюдением установленного порядка.

В связи с отсутствием во многих случаях законодательно закрепленной обязанности государственных органов оформлять свои решения в письменной форме, требований к содержанию решений, процедуре их принятия и т. п. практика рассмотрения хозяйственных споров

в разное время рассматривала в качестве оспариваемых актов и такие документы, которые хотя бы в некоторой степени отражали существенные черты письменных актов, хотя по существу таковыми не являлись (акты проверок, ответы на возражения, инкассовые распоряжения и т. п.). Подобный подход был продиктован необходимостью защиты прав и законных интересов субъектов хозяйствования, когда государственными органами совершались действия, нарушающие субъективные права, но эти действия не находили внешнего оформления в виде актов-документов. Предметом рассмотрения таких споров в хозяйственных судах были по существу распорядительные действия различных органов, однако к их обжалованию применялись нормы ХПК о признании актов недействительными.

Важным шагом на пути развития законодательства об оспаривании актов государственных и иных органов стал Указ Президента Республики Беларусь от 15 ноября 1999 г. № 673 «О некоторых мерах по совершенствованию координации деятельности контролирующих органов Республики Беларусь и порядка применения ими экономических санкций». Указ конкретизирует процедуру проведения проверок субъектов хозяйствования, устанавливает необходимость вынесения по их итогам письменных решений о применении к субъектам хозяйствования экономических санкций, определяет требования, предъявляемые к решениям, устанавливает условия применения санкций и четкий порядок обжалования решений. Но названный нормативный акт не устанавливает аналогичных требований к актам государственных органов, не относящихся к контролирующим и не применяющим экономических санкций. Например, Указ не распространяется на органы государственной регистрации, местного управления и самоуправления. Кроме того, не исключаются случаи, когда требования Указа по оформлению государственными органами своих решений в письменной форме могут быть нарушены. В этом случае формальное отсутствие акта не может и не должно влиять на реализацию субъективного права на обращение в хозяйственный суд.

Идеи о необходимости расширения подведомственности споров с участием государственных и иных органов уже высказываются в научной литературе.

Как указывает профессор Н. И. Клейн, по сравнению с возможностью оспаривания в арбитражном процессе документов представляется более правомерной практика общих судов, допускающая обжалование любого действия (бездействия)¹⁸.

Мнения об отсутствии препятствий для оспаривания в хозяйственном суде действий государственных органов (должностных лиц), ущемляющих права и законные интересы юридических и физических лиц и совершенных без вынесения какого-либо акта, придерживается Г. В. Яковлева¹⁹.

Таким образом, фактически совершенные государственными и иными органами или их должностными лицами действия должны выступать, наряду с письменными актами, объектом оспаривания в хозяйственном суде. Естественно, оспариваться должны не все действия государственных и иных органов и их должностных лиц, а лишь те, которые влекут юридические последствия. В связи с этим следовало бы четко закрепить в ХПК возможность признания незаконными в хозяйственном суде действий государственных и иных органов, нарушающих права и охраняемые законом интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в качестве самостоятельного способа судебной защиты.

¹ Василевич Г. А. Конституция и права граждан // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. 1996. № 3. С. 82–86; Он же. Конституционные права и свободы и проблемы совершенствования законодательства Республики Беларусь // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. 1998. № 1. С. 61–68.

² Васильев Р. Ф. О понятии правового акта // Вестник Московского ун-та. Серия II. Право. 1998. № 5. С. 4.

³ Советский энциклопедический словарь. Изд. 4-е. М., 1987. С. 33.

⁴ Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Учеб. пособие. Вып. 3. Свердловск, 1966. С. 15.

⁵ Новоселов В. И. Акты государственного управления и укрепление законности в СССР. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965. С. 3–4.

⁶ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 57.

⁷ Советское административное право. Учебник для юридических вузов / Под ред. А. Е. Лунева. М., 1967. С. 157–158.

⁸ Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1996. С. 159; Овсянко Д. М. Административное право. Учеб. пособие / Под ред. проф. Г. А. Туманова. М., 1997. С. 110–111.

⁹ Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты. Учебно-практическое пособие. М., 1995. С. 12–14.

¹⁰ Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Учеб. пособие. Вып. 3. Свердловск, 1966. С. 7.

¹¹ Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 17.

¹² Васильев Р. Ф. О понятии правового акта // Вестник Московского ун-та. Серия II. Право. 1998. № 5. С. 7–8.

¹³ Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Учеб. пособие. Вып. 3. Свердловск, 1966. С. 14.

¹⁴ Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 192.

¹⁵ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Отв. ред. О. Н. Садилов. М., 1995. С. 34.

¹⁶ Телятицкая Т. В. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере налогообложения // Обеспечение непосредственного действия конституционных норм о правах и свободах граждан: опыт, проблемы, перспективы: Сб. докл. и тез. выст. Мн., 1998. С. 101–102.

¹⁷ Ильющенко Г., Козловская Т. О признании актов налоговых инспекций действительными // Вестник Высшего Хозяйств. Суда Республики Беларусь. 1998. № 2. С. 193–200.

¹⁸ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Отв. ред. О. Н. Садилов. М., 1995. С. 34.

¹⁹ Комментарий к Хозяйственному процессуальному кодексу Республики Беларусь. Мн., 1999. С. 71.

