

на правах рукописи

ХРАМОВА Елена Вячеславовна

**ЗАЩИТА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ИНТЕРЕСОВ
В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ
(ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ)**

12.00.15 – гражданский процесс; арбитражный процесс

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов 2011

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
ГРИГОРЬЕВА Тамара Александровна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
ТРЕЩЕВА Евгения Александровна
кандидат юридических наук, доцент
МОЛЕВА Галина Владимировна

Ведущая организация **ГОУ ВПО «Омский государственный
университет»
(юридический факультет)**

Защита диссертации состоится «___» _____ 20__ года в
_____ часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.01 при
Государственном образовательном учреждении высшего профессионального
образования «Саратовская государственная академия права» по адресу:
410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного
образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» _____ 20__ года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор юридических наук

Е.В. Вавилин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Правовые новации, ознаменовавшие собой на рубеже веков кардинально новый этап развития судебной системы Российского государства, постепенно выводят правосудие на ориентиры, принятые в международно-правовом сообществе и отражающие сущность демократического государства с развитой рыночной экономикой. Президент России Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию обозначил основные стандарты правосудия: широкая информированность общества о деятельности разных ступеней судебной системы, внедрение современных технологий в процедуру разрешения дел, установление разумных сроков рассмотрения споров, создание на практике самостоятельной судебной власти, единство практики, повышение эффективности рассмотрения дел и квалификации судей. Реализация этих требований является приоритетной и для судопроизводства в арбитражных судах как органов, осуществляющих экономическое правосудие.

Судебная власть как универсальная форма защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности доказала свою состоятельность, подтверждением чему выступают не только данные судебной статистики, но и результаты социологических исследований, отражающих тенденцию роста доверия к арбитражным судам.

Последовательное продолжение курса укрепления основ экономического правосудия должно быть направлено на оптимизацию и сбалансированность правовых механизмов защиты прав и законных интересов как «частных» лиц, так государства и общества в целом. Несмотря на то, что законодательство Российской Федерации ориентировано на защиту частных и публичных интересов в равной степени, следует констатировать, что достижения законодателя и судебных органов достаточно часто склоняют чашу весов правосудия в пользу интересов так называемой «слабой

стороны» (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), заслоня собой другую важную сторону – защиту интересов российского государства и общества.

Теоретические исследования относительно оптимизации правосудия по делам с публично-правовым элементом сконцентрированы главным образом вокруг вопросов развития административного правосудия и учреждения административных судов, однако проблема защиты публичных интересов гораздо шире, она выходит за рамки административного судопроизводства.

В настоящее время процессуально-правовой механизм судебной защиты публично-правовых интересов остается одним из немногих правовых институтов, регламентация которого вызывает много нареканий в научном и судебском сообществе. Это обусловлено тем, что законодательная база в данной области характеризуется не только динамикой, но и несогласованностью нормативных правовых источников и, как следствие, сложностью формирования единообразной судебной практики и противоречивостью позиций судебных органов при разрешении споров, затрагивающих публично-правовые интересы.

Латание «законодательных дыр» Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации является, по сути, попыткой нивелировать порой недопустимо низкое качество законов и иных нормативных правовых актов, пробелы законодательного регулирования и многочисленные юридические коллизии. Ярким примером тому является толкование процессуальных норм, регламентирующих участие прокурора в арбитражном процессе, норм материального права, применяемых по делам о ликвидации организаций, оспаривании сделок налоговыми органами и т.д.

Во многом подобные проблемы вызваны отсутствием в российском законодательстве концептуальных основ механизма защиты публично-правовых интересов в сфере экономической деятельности. Указанное обстоятельство не может позитивным образом сказаться на эффективности судебной защиты и, как следствие, доступности правосудия, укреплении

законности и предупреждении правонарушений, являющимися задачами судопроизводства в арбитражных судах.

Изложенные соображения подтверждают актуальность, практическую значимость исследования и определяют необходимость всестороннего научного изучения судебной защиты публично-правовых интересов как комплексного правового института российского права.

Степень научной разработанности темы исследования. Законный интерес как явление правовой действительности неоднократно становился центральным стержнем научных изысканий, осуществляемых на стыке ряда правовых наук. Базисом формирования концепции теории законных интересов служат труды представителей науки теории государства и права (А.В. Малько, А.А. Павлушина, В.В. Субочев, Ю.А. Тихомиров и др.).

Несмотря на высокую результативность проведенных исследований, проблематика защиты публично-правовых интересов в сфере экономической деятельности не была объектом пристального изучения и, соответственно, системной, комплексной научной работы, где бы между собой органично были переплетены теория и практика, ещё не было.

Особое внимание к проблемам судебной защиты интересов государства и общества было уделено процессуалистами в конце XX – начале XXI века. В русле изучения схожих проблем в рамках гражданского процессуального права можно выделить фундаментальные исследования Л.В. Тумановой и Ю.А. Поповой, посвященные вопросам защиты публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве и теоретическим аспектам судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, соответственно. Однако данные работы сконцентрированы на проблемах рассмотрения и разрешения отдельных категорий дел в судах общей юрисдикции.

В рамках арбитражного процессуального права институт защиты публичных интересов рассматривался преимущественно в контексте обращения в арбитражный суд прокурора. В числе первых диссертационных

исследований на данную тему следует выделить работы А.Б. Карлина, А.В. Кряжкова, Т.И. Отческой и некоторых других. Вопросы обращения в арбитражный суд государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов в защиту публичных интересов остались за рамками монографических исследований и освещаются фрагментарно, главным образом, на уровне научных статей.

Тенденциям развития института защиты публичных интересов в сфере экономической деятельности в контексте основных приоритетов государственной политики на современном этапе внимания практически не уделялось. Между тем постановка и научное осмысление перечисленных вопросов имеет многогранное значение для разработки концепции института защиты публичных интересов, определения перспектив его развития, и, как следствие, влияния на стабильность экономической сферы Российского государства.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целями диссертационного исследования являются: комплексное и всестороннее изучение форм и видов защиты публично-правовых интересов в сфере экономической деятельности; системный и сравнительно-правовой анализ российского и иностранного законодательства, регламентирующего порядок защиты публичных интересов в судебном порядке; выявление проблем теоретического и практического характера защиты публично-правовых интересов в контексте арбитражного процесса; обоснование путей и способов их решения и реформирования действующего законодательства.

Для достижения указанных целей были определены **следующие задачи:**

- проанализировать социальную значимость и характерные черты публично-правового интереса как разновидности законного интереса;
- предложить классификацию и видовую характеристику публично-правовых интересов;

- исследовать и определить содержание форм и видов защиты публично-правовых интересов в сфере экономической деятельности;
- дать характеристику субъектов, уполномоченных осуществлять защиту публично-правовых интересов в сфере экономики;
- разработать основные модели механизма защиты публично-правовых интересов в контексте судебно-арбитражной практики;
- проанализировать практику и тенденции развития судебной и внесудебной форм защиты публично-правовых интересов в сфере экономической деятельности;
- установить взаимосвязь внесудебной и судебной форм защиты публично-правовых интересов в сфере экономической деятельности;
- выявить основные проблемы правоприменения, возникающие в процессе защиты публично-правовых интересов, и сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере защиты публично-правовых интересов в экономической деятельности, при осуществлении судопроизводства в арбитражных судах (арбитражном процессе), а также за его пределами (во внесудебном порядке).

Предметом исследования являются нормы арбитражного процессуального, гражданского процессуального и отдельных отраслей материального права, регламентирующих механизм защиты публично-правовых интересов в экономической деятельности; научные работы ученых по исследуемой проблематике; официальное толкование норм права высшими судебными органами и практика арбитражных судов.

Теоретической основой работы выступила специальная юридическая, философская, историческая литература, в той или иной мере посвященная выбранной тематике.

Исследовательскую основу диссертационной работы составили труды по гражданскому и арбитражному процессуальному праву следующих

ученых: Т.Е. Абовой, Т.К. Андреевой, В.С. Анохина, С.Ф. Афанасьева, С.В. Афанасьева, О.В. Бахаревой, А.Т. Боннера, Е.В. Васьковского, А.А. Власова, М.А. Викут, Т.А. Григорьевой, Л.А. Грось, Р.Е. Гукасяна, М.А. Гурвича, А.А. Добровольского, С.Л. Дегтярева, П.Ф. Елисейкина, А.Е. Ефимова, Г.А. Жилина, И.М. Зайцева, А.А. Иванова, О.В. Исаенковой, А.Б. Карлина, М.И. Клеандрова, Н.В. Кляуса, А.В. Кряжкова, Т.Н. Масловой, Э.М. Мурадян, Т.Н. Нешатаевой, Е.И. Носыревой, Г.Л. Осокиной, Т.И. Отческой, Ю.А. Поповой, И.В. Решетниковой, М.А. Рожковой, Е.С. Смагиной, М.К. Треушников, Е.А. Трещевой, Л.В. Тумановой, Н.В. Ченцова, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота, М.С. Шакарян, В.М. Шерстюка, И.Е. Энгельмана, К.С. Юдельсона, М.К. Юкова, В.Ф. Яковлева, В.В. Яркова.

В научную базу исследования вошли работы ученых в области теории государства и права (С.С. Алексеев, М.И. Байтин, С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, Е.Н. Лебедева, Н.С. Малеин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, С.В. Михайлов, В.С. Нерсисянц, А.А. Павлушина, В.В. Субочев, Ю.А. Тихомиров) и различных отраслей материального права: гражданского (Н.А. Баринов, В.П. Грибанов, О.С. Иоффе, Г.Ф. Шершеневич), конституционного и международного права (Л.И. Завадская, И.И. Лукашук, В.А. Патюлин) и некоторых других.

В качестве научного базиса также использованы первоисточники трудов ученых и философов различных исторических периодов (Г.В.Ф. Гегель, К.А. Гельвеций, П. Гольбах, В.И. Ленин, К. Маркс, Б.Н. Чичерин, Ф. Энгельс), а также посвященные их историческому анализу работы современников.

Методологическая основа исследования базируется на использовании различных общенаучных и специальных методов познания закономерностей развития общественных явлений. При написании диссертационной работы были использованы следующие научные методы: метод диалектического материализма, формально-логический метод толкования права, нормативно-юридический, сравнительно-правовой,

исторический, аксиоматический, догматический и логический методы, метод анализа статистических данных и судебной статистики, аналогии, анализа и синтеза, обобщения, научного моделирования, абстрагирования и прогнозирования.

Нормативная и эмпирическая основа исследования. Исходные положения и выводы диссертационной работы основаны на анализе различных нормативных правовых актов российского и иностранного законодательства. Нормативную базу исследования составили: арбитражное и гражданское процессуальное законодательство, административное, гражданское, налоговое, таможенное законодательство и иные нормативные источники российского права в части регламентации отношений, связанных с предметом настоящего исследования, а также законодательство ряда зарубежных стран, в том числе стран СНГ.

В контексте историко-правового анализа роли субъектов, реализующих полномочия по защите публичных интересов, исследованы источники права XVIII-XIX веков и правовые акты, действовавшие в СССР и РСФСР.

Характер исследования также потребовал анализа ряда законопроектов, касающихся вопросов, затрагиваемых в диссертационном исследовании.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили документы официального толкования нормативных правовых актов Конституционным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ; данные судебной статистики работы арбитражных судов РФ; положения Основных направлений налоговой политики в Российской Федерации на 2008-2010 г. и Концепции развития законодательства РФ на период 2008-2011 г., а также материалы судебной практики арбитражных судов различных регионов и инстанций (более 50-ти дел).

Научная новизна диссертации определяется тем, что автором впервые в науке арбитражного процессуального права проведено комплексное исследование проблем судебной защиты публично-правовых интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Настоящая

работа представляет собой многоплановое монографическое исследование механизма реализации защиты публичных интересов с точки зрения оптимизации институтов арбитражного процессуального права.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся ряд актуальных положений, имеющих теоретическое и практическое значение и раскрывающих новизну диссертационной работы:

1. Законный интерес представляет собой объективно-субъективную правовую категорию, в основе которой лежит не только простое юридическое дозволение реализации блага, потребности, но и способность быть самостоятельным предметом защиты в рамках любой из существующих форм защиты.

2. Приоритет ранжирования законного интереса обусловлен его материально-правовой природой и в зависимости от сферы реализации интереса последний может быть двух основных видов: частноправовой и публично-правовой. В качестве дополнительных оснований классификации законного интереса следует выделять: по сфере правового регулирования (частный, частно-публичный и публичный интересы); по характеру правоотношений (экономические и неэкономические); по отраслевой принадлежности (интерес в сфере гражданских, административных, земельных и прочих правовых отношений).

3. Публично-правовой интерес следует рассматривать как самостоятельное родовое понятие, включающее в себя две видовые категории: государственный и общественный интересы (в зависимости от субъекта – обладателя этого интереса). Общественный интерес как разновидность интереса публично-правового может быть, в свою очередь, двух подвидов – интерес социальной группы (где конкретный субъект предпринимательской деятельности рассматривается как участник соответствующей группы) и интерес неопределенной группы лиц.

4. Цель защиты публичных интересов в сфере экономической деятельности определяется не удовлетворением потребностей государства

или общества, а поддержанием законности и основополагающих начал российского правопорядка, принципов экономической организации общества, охрана и предупреждение общественных и экономических отношений от существенной угрозы. При этом защита публично-правовых интересов не противоречит и не конкурирует с защитой частноправовых интересов, поскольку деятельность уполномоченного органа носит комплексный характер и направлена на защиту как непосредственно государственного, так общественного интереса исходя из принципа «*salus populi suprema lex*» (благо народа да будет высшим законом).

5. Защита публично-правовых интересов с точки зрения ее основной содержательной дифференциации: а) носит универсально-масштабный характер; б) не ограничивается рамками административного судопроизводства; в) ситуационно воплощается в двух направлениях: прямом и непосредственном.

Прямая защита есть деятельность органов прокуратуры и государственных органов (органов местного самоуправления, иных органов), в пределах полномочий, предоставленных законом, по обращению в арбитражный суд с целью защиты исключительно публично-правовых интересов (директивная защита) или публичных и частноправовых интересов в совокупности (смешанная защита).

Косвенная защита публично-правовых интересов представляет собой деятельность государственных органов (органов местного самоуправления, иных органов) по отстаиванию публично-правовых интересов в случае предъявления соответствующего заявления в суд субъектом предпринимательской деятельности, считающим, что его права и законные интересы нарушены.

6. Полномочиями по защите публично-правовых интересов в арбитражном процессе наделены две категории субъектов: прокурор (ст. 52 АПК РФ) и государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы (ст. 53 АПК РФ). Специфика процессуального

положения указанных субъектов predetermined особым материально-правовым статусом, характером заинтересованности, а также целевыми установками их деятельности. Такая обусловленность проявляется в том, что данные субъекты, с одной стороны, отделены от истца и заявителя (по причине особого интереса), а с другой, отделены друг от друга (по причине различных целей деятельности). В целях устранения законодательных недочетов и упорядочения терминологического аппарата процессуальной науки следует четко разграничивать субъектов, обращающихся в арбитражный суд в защиту либо собственных прав и законных интересов (истец, заявитель), либо публичных интересов (прокурор, государственный орган, орган местного самоуправления, иной орган).

7. Анализ законодательства России и стран СНГ различных исторических периодов позволяет прийти к выводу, что институт участия прокурора в арбитражном (хозяйственном) процессе варьируется и в зависимости от оснований обращения в суд может быть представлен в рамках одной из четырех моделей: универсальной, особенной, специальной и субсидиарной. Законодательное закрепление той или иной модели участия прокурора определяется не только историческим опытом государства, но и теми приоритетами, которые законодатель расставляет в правовой системе экономических координат.

8. Основанием обращения прокурора в арбитражный суд является нарушение не субъективных прав, а законности, поскольку инициатива возбуждения дела в суде определяется необходимостью защиты публичного интереса от нарушений частным лицом и государственным (муниципальным) органом. Проекция данного тезиса на судебную практику сводится к следующему: неуказание прокурором в обращении к суду объекта защиты не должно являться безусловным основанием отказа в удовлетворении заявленных требований.

9. Исчерпывающий перечень оснований обращения прокурора по делам административного судопроизводства, предусмотренный

ст. 52 АПК РФ, негативным образом сказывается на эффективности этого направления деятельности прокуратуры. Оптимальным вариантом разрешения юридических коллизий по обращению прокурора в арбитражный суд и обеспечения баланса частных и публичных интересов представляется наделение прокурора правом обращаться в арбитражный суд по всем категориям дел, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

10. Реализация полномочий органами, обращающимися в арбитражный суд в порядке ст. 53 АПК РФ, допустима при соблюдении следующих критериев подведомственности: 1) экономический характер спора; 2) субъектный состав спора; 3) наличие федерального закона, предусматривающего возможность обращения уполномоченного органа в арбитражный суд. Легитимность последнего критерия, в свою очередь, обусловлена соблюдением трех условий в совокупности: а) указания на уполномоченный орган; б) обоснования защиты публичных интересов; в) выбор юридически корректного способа защиты.

11. Одной из предпосылок достижения транспарентности, доступности и своевременности судебной защиты публично-правовых интересов выступает внедрение административных процедур разрешения публично-правовых споров во внесудебном (досудебном) порядке. Тенденциями развития административных процедур являются: повышение качества и эффективности ведомственного рассмотрения споров должностными лицами соответствующих государственных структур и формирование новых альтернативных способов разрешения споров в сфере публично-правовых отношений (в частности, посредничества).

12. Одним из легитимных способов разрешения публично-правовых споров, стоящим на стыке внесудебной и судебной форм защиты, является мировое соглашение. Понятие «мировое соглашение» носит универсальный характер и применимо не только к делам искового производства с участием государственных и иных органов, но и к отдельным категориям дел

административного производства. С учетом специфики публично-правовой сферы заключение мирового соглашения при защите публично-правовых интересов возможно, но с учетом ряда ограничений.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования предопределяется актуальностью исследуемой проблематики и новизной вопросов, рассматриваемых в диссертационной работе.

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в формировании и развитии научного понимания института защиты публичных интересов в арбитражном процессе и во внесудебном порядке. Положения диссертационной работы могут быть применимы в дальнейших теоретических исследованиях и научных разработках, касающихся научной модели защиты публично-правовых интересов в сфере экономической деятельности.

Результаты исследования могут быть использованы при осуществлении нормотворческой деятельности по совершенствованию арбитражного процессуального, налогового законодательства и в правоприменительной работе судов и органов исполнительной власти.

Отдельные положения диссертации могут найти применение в учебной литературе и использоваться в учебном процессе при преподавании соответствующих дисциплин в образовательных учреждениях юридического профиля.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена, обсуждена и рецензирована на кафедре арбитражного процесса ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Основные теоретические положения, законодательные предложения и практические рекомендации, сформулированные автором, отражены в его научных публикациях, в том числе в научно-практических журналах, рекомендованных ВАК для публикации результатов диссертационных исследований («Юрист», «Третейский суд»).

Отдельные авторские выводы изложены в виде докладов на следующих научных мероприятиях: IV Международной научно-практической конференции «Вопросы теории и практики Российской правовой науки» (Пенза, 2008 г.); Международной научно-практической конференции «Свобода. Право. Рынок» (Волгоград – Волжский, 2008 г.); Международной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности» (Саратов, 2008); 7-ой заочной Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (Киров, 2008); Международной научно-практической конференции «Конституционно-правовые основы регулирования имущественных отношений и защиты имущественных прав» (Кострома, 2008).

Материалы диссертационной работы используются в профессиональной деятельности автора в качестве заместителя Председателя арбитражного суда Саратовской области.

Структура и объем диссертации. Структура диссертации основана на принципах формальной логики, определена в соответствии с целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка нормативно-правовых актов, специальной литературы и правоприменительной практики.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, излагаются цели и задачи; определяются объект и предмет исследования; указываются степень разработанности проблемы, теоретическая база, методологическая, нормативная и эмпирическая основы работы; формулируются научная новизна и положения, выносимые на защиту; раскрываются теоретическая, практическая значимость и апробация результатов исследования.

Первая глава «Публично-правовой интерес в российской юридической науке: теоретические аспекты».

В первом параграфе «Понятие законного интереса в науке и праве» констатируется, что полемика взглядов предопределила существование несколько теорий правовой природы интереса, сообразно которым интерес рассматривается в трех категориях: объективной, субъективной и смешанной (объективно-субъективной). По мнению автора, наиболее полно отражает природу интереса концепция, базирующаяся на рассмотрении последнего как объективно-субъективной категории.

Аккумулируя различные точки зрения представителей науки теории права, автор разделяет точку зрения авторов о законном интересе как отраженном в объективном праве и гарантированном государством простым юридическом дозволении, выражающемся в стремлениях субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также обращаться за защитой к компетентным органам (А.В. Малько, В.В. Субочев).

В параграфе анализируются различные классификации видов интереса, имеющие место в науке и праве. При этом автор акцентирует внимание на том, что все отрасли права доктринально разделяются на материальные – процессуальные и публичные – частные, конструкция «интерес» также обретает смысл и содержание именно в таком контексте деления.

По мнению диссертанта, назначение публично-правового интереса связано не с индивидом, а с обществом в целом. В связи с тем, что государство участвует практически во всех отраслях жизнедеятельности общества, публичный интерес характерен для большинства отраслей права с присущей ему самостоятельной спецификой. Автор приходит к выводу о возможности дифференциации публично-правового интереса в различных правоотношениях: земельных, гражданских, финансовых и т.д. При этом общая классификация видов интереса будет объединяться в две группы: в сфере экономической деятельности и иной деятельности, защита которых

будет осуществляться арбитражными судами и судами общей юрисдикции соответственно.

В целях предотвращения возникновения возможных коллизий в праве автор считает необходимым в перспективе провести законодательное закрепление в соответствующих отраслях права определения «законного интереса» и их видов по соответствующим основаниям дифференциации.

Во втором параграфе «Публично-правовой интерес как объект защиты в сфере экономической деятельности» конкретизируется понятие публично-правового интереса в сфере экономической деятельности.

Автором отмечается, что в процессуальном законодательстве легальное определение «публичных интересов» отсутствует, вместе с тем данное понятие является одним из лейтмотивов арбитражного процессуального законодательства и находит свое отражение в судебной практике. С одной стороны, примеры из судебной практики свидетельствуют об узком толковании публичных интересов, тогда как, с другой стороны, анализ п. 3 ст. 304 АПК РФ предусматривает возможность широкого толкования публичных интересов.

Анализ различных точек зрения ученых и судебной практики позволил автору выдвинуть тезис о том, что публично-правовой интерес является самостоятельным родовым понятием, включающим в себя две видовые категории: государственный и общественный интересы (в зависимости от субъекта – обладателя этого интереса). При этом общественный интерес как разновидность интереса публично-правового может быть, в свою очередь, двух подвидов – интерес социальной группы (где конкретный субъект предпринимательской деятельности рассматривается как участник соответствующей группы) и интерес неопределенной группы лиц.

Защита публично-правового интереса, в основе которой лежит поддержание законности и конституционного правопорядка, может осуществляться только тем субъектом, которому государство предоставило данное право и полномочия. В отдельных случаях деятельность

уполномоченного субъекта может носить комплексный характер и направлена как на защиту непосредственно государственного, так общественного интереса. Возможность обращения указанных субъектов в арбитражный суд в защиту публичных интересов предопределяется, как минимум, двумя обстоятельствами: наличием соответствующего основания в законе и фактом нарушения публичных интересов, который должен быть указан в обращении.

Синтез толкований, проведенных Конституционным Судом РФ и Высшим Арбитражным судом РФ, позволил диссертанту определить в качестве цели защиты публичных интересов в сфере экономической деятельности поддержание законности и основополагающих начал российского правопорядка, принципов экономической организации общества, охрана и предупреждение общественных и экономических отношений от существенной угрозы. В основе защиты публичных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности лежит необходимость устранения способных причинить вред обществу и государству нарушений императивных предписаний закона субъектами права, в формах, предусмотренных законом и реализуемых уполномоченными государством властными органами, в пределах их компетенции.

Глава вторая «Правовые основы защиты публично-правовых интересов в контексте судебно- арбитражной практики».

В первом параграфе «Основные модели защиты публично-правовых интересов в сфере экономической деятельности» анализируются правовые формы защиты публичного интереса.

Автор, выступая сторонником традиционной классификации форм защиты на юрисдикционные и неюрисдикционные, использует указанную дифференциацию применительно к защите публично-правовых интересов, дополняя последнюю соответствующими специфическими видами форм

защиты, характерными исключительно для заявленного объекта исследования.

Судебная форма защиты представляет собой осуществление судебной власти арбитражными судами, в зависимости от категории публично-правового спора, рассматриваемого и разрешаемого арбитражным судом, защита может носить как смешанный, так и директивный характер. При этом такое ранжирование возможно только при условии, что инициатором возбуждения дел, отнесенных к компетенции арбитражного суда, выступает один из субъектов, указанных в ст. 52 и ст. 53 АПК РФ.

Автор утверждает, что законом судебная защита публично-правовых интересов допускается по всем категориям дел, перечисленным в ст. 29 АПК РФ, при условии, если заявителем выступает уполномоченный на обращение в суд орган государственной власти. В тоже время следует учитывать, что в некоторых случаях требование лица о судебной защите охраняемого законом интереса будет носить деперсонифицированный характер и будет направлено на защиту как публично-правового, так и частного интереса.

Автор доказывает, что защита публично-правовых интересов в зависимости от цели, стоящей перед соответствующим субъектом публичной власти, ситуационно может быть представлена двумя видами:

- 1) *прямая (непосредственная)* – «государство → субъект предпринимательской деятельности (государственный и иной орган)»;
- 2) *косвенная (опосредованная)* – «субъект предпринимательской деятельности → государство».

В отличие от прямой защиты косвенная защита представляет собой деятельность государственных органов (органов местного самоуправления, иных органов) по отстаиванию публично-правовых интересов в случае предъявления соответствующего заявления в суд субъектом предпринимательской деятельности, считающим, что его права и законные

интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности нарушены.

Во втором параграфе «Процессуально-правовая роль прокурора в защите публичных интересов в арбитражном суде» анализируются формы обращения прокурора по спорам, затрагивающим публично-правовые интересы.

Анализируя нормативную базу участия прокурора в арбитражном процессе, автор отмечает, что АПК РФ предусматривает две формы участия прокурора в арбитражном процессе: 1) обращение в арбитражный суд с исковым заявлением (заявлением), жалобой, представлением; 2) вступление в уже начатый процесс. Указанные формы объединяет то обстоятельство, что их реализация возможна только по категориям дел, указанным в ст. 52 АПК РФ. При этом реализация прокурором процессуальных прав оценивается, прежде всего, не с точки зрения согласия или несогласия гипотетического истца по делу с выбором способа защиты, а с позиций соблюдения требований закона.

Нисколько не умаляя необходимости вмешательства прокурора в экономические общественные отношения, диссертант крайне негативно оценивает юридико-техническое оформление оснований участия прокурора в арбитражном процессе. Это основано на том, что, с одной стороны, прокурор наделяется правовыми возможностями пресечения правонарушений и восстановления законности, а с другой, не может их реализовать в виду несогласованных действий законодателя.

С учетом анализа судебной практики автору видится возможным наделить прокурора правом обращаться в арбитражный суд по всем категориям дел в рамках административного судопроизводства, что обусловлено необходимостью защиты публичного интереса от нарушений со стороны и частного лица, и государственного (муниципального) органа. Участие прокурора в гражданско-правовой сфере должно быть ограничено

спорами, так или иначе затрагивающими интересы публично-правовых образований.

Вышесказанное влечет за собой необходимость изменения формулировки ст. 52 АПК РФ в части регламентации основания участия в деле прокурора по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

Параграф третий «Реализация полномочий по защите публичных интересов государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами» посвящен анализу механизма участия в арбитражном процессе субъектов, уполномоченных Федеральным законом на защиту публично-правовых интересов.

Несовершенство механизма защиты публичных интересов не должно предопределять политику государства в данной сфере, смещающую акценты то в сторону одних субъектов (прокурор), то в сторону других (государственные и иные органы). Четкий и обоснованный подход к решению вопроса о защите публичных интересов позволит избежать дублирования полномочий государственных органов и органов прокуратуры и определить конкретное лицо, отвечающее за соблюдение законности в конкретной сфере правового регулирования.

Обращается внимание на то, что судебная практика свидетельствует об отсутствии единого подхода к определению процессуального статуса лица, обращающегося в арбитражный суд с заявлением в порядке ст. 53 АПК РФ. В целях устранения законодательных недочетов и упорядочения терминологического аппарата процессуальной науки диссертантом предлагается внести изменения в ч. 1 ст. 45 АПК РФ.

Автор определяет специфику критериев подведомственности дел по обращению в арбитражный суд субъектов в порядке ст. 53 АПК РФ, указывая, что основными критериями являются: экономический характер спора; субъектный состав спора; наличие федерального закона, предусматривающего возможность обращения уполномоченного органа в

арбитражный суд. Обосновывается, что наличие федерального закона, дающего право обратиться в арбитражный суд в защиту публичных интересов, является обстоятельством, входящим в предмет доказывания по делу. Субъект, инициирующий процесс в арбитражном суде в защиту публичных интересов, должен быть уполномочен на это нормами федерального закона, которые в определенных случаях носят отсылочный характер и подлежат применению совместно с положениями подзаконных нормативных правовых актов.

Глава третья «Тенденции развития форм защиты публично-правовых интересов в сфере экономической деятельности».

В первом параграфе «Использование практики внесудебных способов разрешения споров при защите публично-правовых интересов» автор на основе методик, заложенных в Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы, моделирует возможные варианты развития форм защиты публично-правовых интересов в сфере досудебного (внесудебного) рассмотрения споров, затрагивающих публично-правовые интересы.

Автор считает необходимым в целях расширения сферы досудебного обжалования по публично-правовым спорам установить предварительный (досудебный) этап рассмотрения дел об оспаривании как ненормативных, так и нормативных правовых актов в рамках действующих структурных подразделений государственных органов. В соответствующие нормы арбитражного процессуального законодательства и иные федеральные законы следует внести дополнения, согласно которым обращению в арбитражный суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта должно предшествовать предварительное обращение заинтересованного лица в орган или к должностному лицу, издавшему этот акт, по вопросу его отмены или изменения полностью или в части.

Диссертант исходит также из необходимости формирования альтернативных способов разрешения в сфере публично-правовых

отношений, среди которых приоритетным видится институт посредничества (медиации). На законодательном уровне следует закрепить требования, предъявляемые к кандидатуре посредника, а списки специалистов в области разрешения публично-правовых споров, рекомендуемые в качестве посредников и утвержденные организациями, обеспечивающими проведение примирительной процедуры, должны вестись, прежде всего, самими государственными органами.

Во втором параграфе «Мировое соглашение по спорам, затрагивающим публично-правовые интересы: современные проблемы» автором определяется место мирового соглашения в механизме защиты публично-правовых интересов.

Несмотря на то, что ответ на вопрос о возможности заключения мировых соглашений по публично-правовым спорам не может быть дан в безапелляционной форме, в тоже время категоричный отказ от рассматриваемой формы разрешения в сфере публичных правоотношений, по мнению автора, свидетельствует о явной дискриминационности такого подхода. Позиция диссертанта по данной проблеме сводится к тому, что понятие «мировое соглашение» носит деперсонифицированный характер, так как оно применимо как к частноправовым спорам, так и к спорам, возникающих из публичных правоотношений. Автор не считает необходимым вводить дополнительные термины, разделяя «мировое соглашение» по гражданско-правовым спорам и «соглашение» по публично-правовым, а, наоборот, в целях устранения юридической казуистики использовать единый термин «мировое соглашение». В то же время в отличие от классического мирового соглашения, заключаемого по делам, возникающим из гражданских правоотношений, в публично-правовой сфере мировое соглашение возможно только с учетом ряда ограничений.

Диссертант предлагает осуществить законодательную регламентацию внесудебных соглашений, заключаемых при защите публично-правовых интересов. Такая регламентация необходима в тех отраслях права, под

регулирующее воздействие которых подпадает право, с которым связано мировое соглашение.

Автор также видит необходимым завершить процессуальную регламентацию мирового соглашения в АПК РФ за счет дополнений ст. 190 АПК РФ положением о предмете и содержании соглашения, заключаемого по делам, возникающим из публичных правоотношений, и ст. 49, ст. 139 АПК РФ указанием на то, что такое не должно нарушать публично-правовых интересов. Также необходимо придать законодательную силу правилу, закреплённому в одном из официальных разъяснений ВАС РФ, что при заключении мирового соглашений или использовании других примирительных процедур государственные и иные органы не вправе выходить за пределы полномочий, предоставленных им нормативными правовыми актами, регулирующими их деятельность.

В заключении делаются основные выводы и обобщаются предложения, направленные на совершенствование арбитражного процессуального и отдельных отраслей материального законодательства, приводится авторская редакция отдельных норм АПК РФ и иных федеральных законов.

ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для публикации основных научных результатов диссертаций:

1. Храмова Е.В. Конкуренция участия в арбитражном процессе субъектов, защищающих публичные интересы // Юрист. – М.: Издательская группа «Юрист», 2008. № 8. С. 54-57 (0,35 п.л.).
2. Храмова Е.В. О перспективах развития альтернативного разрешения споров при защите публично-правовых интересов в сфере экономической

деятельности // Третейский суд. – СПб.: АНО «Редакция журнала «Третейский суд», 2008. № 5. С. 112-118 (0,55 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях

3. Храмова Е.В. О некоторых юридических коллизиях участия прокурора в арбитражном процессе // Вопросы теории и практики Российской правовой науки: Сборник статей IV Международной научно-практической конференции / под ред. Г.В. Синцова. – Пенза: АНОО «Приволжский Дом знаний», 2008. С. 238-240 (0,2 п.л.).

4. Храмова Е.В. К вопросу об участии в арбитражном процессе субъектов, защищающих публичные интересы // Свобода. Право. Рынок: Материалы Международной научно-практической конференции, Волгоград – Волжский, 18-19 июля 2008 г. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2008. С. 456-461 (0,3 п.л.).

5. Храмова Е.В. Публично-правовой интерес как объект защиты в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Сборник научных трудов (по материалам VII международной заочной научно-практической конференции, состоявшейся 17 октября 2008 г.) в 2-х ч. – Ч. 1. – Киров: Издательство Филиала НОУ ВПО «СПБивЭСЭП», 2008. С. 314-322 (0,6 п.л.).