



ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ ПРАВО: ПРИРОДА И ВЗАИМОСВЯЗЬ

Монография

Новосибирск
2014

УДК 34
ББК 67
П88

Рецензенты:

Андреева Л.А., канд. юрид. наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета, зав. кафедры частного права Филиала Российского государственного гуманитарного университета, г. Великий Новгород;

Жидков А.Г., канд. юрид. наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета, доцент кафедры публичного права Филиала Российского государственного гуманитарного университета, г. Великий Новгород;

Кирьянов А.Ю., канд. юрид. наук, доцент, председатель Исполнительного комитета Российского Союза налогоплательщиков, член-корреспондент РАЕН, член Общественной Палаты РФ, г. Москва.

Авторы: Л.А. Андреева (предисловие, Гл. 1); М.И. Литовкина (Гл. 2); Казачёнок О.П. (Гл. 3); С.О. Волк-Леонович (Гл. 4); А.Н. Приженникова (Гл. 5); М.В. Грачёва (Гл. 6).

П88 «Публичное и частное право: природа и взаимосвязь». Коллективная монография; [под ред. Л.А. Андреевой]. Новосибирск: Изд. «СибАК», 2014. — 122 с.

ISBN 978-5-4379-0405-3

В монографии «Публичное и частное: природа и взаимосвязь» представлены работы ученых России. В монографии раскрываются вопросы изменений системы права и системы законодательства, которые заключаются в разграничении правового регулирования с точки зрения идеи разделения права на частное и публичное. В период перехода и становления рыночных отношений соотношение публичного и частного представляется актуальным. Это изменило регулирование в сфере предпринимательской деятельности, при заключении муниципальных договоров и оказании услуг, распределении бремени содержания между собственниками и арендаторами, регулировании проблемы безопасности в сфере охраны здоровья. В монографии обсуждаются острые и дискуссионные проблемы определения институтов государственной власти в системе публичного права, соотношение понятий административной юстиции и судопроизводства, оспаривание актов административных органов, связанных с реализацией частноправовых и публичных интересов. В монографии обсуждаются проблемы оценки соотношения публичного и частного права в рыночных отношениях, варианты научных подходов на уровне концепций и законотворческой деятельности, обосновывается взаимосвязь данных проблем с вопросами защиты прав, безопасности в области гражданско-правовых и административных отношений. Монография адресована юристам, научным и практическим работникам, законодателям, а также преподавателям ВУЗов, аспирантам, докторантам, студентам, специалистам, занятым в сфере юриспруденции, нормотворчества и правоприменения, иным читателям, интересующимся проблемами юриспруденции.

Главный редактор: канд. юрид. наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета, зав. кафедры частного права филиала Российского государственного гуманитарного университета, г. Великий Новгород — *Андреева Любовь Александровна*.

ISBN 978-5-4379-0405-3

ББК 67
© НП «СибАК», 2014 г.

СОДЕРЖАНИЕ:

Предисловие	5
Глава 1. Частное и публичное регулирование рыночных отношений	10
1.1. Частноправовые и публично-правовые средства регулирования предпринимательской деятельности.....	11
1.2. Публичное и частное муниципальных договоров.....	16
1.3. Муниципальные услуги (частный и публично-правовой аспекты).....	20
Глава 2. Конституционно-правовое регулирование проблемы безопасности в сфере охраны здоровья современной России	28
2.1. Безопасные условия реализации конституционных социальных прав.....	28
2.2. Глобальные угрозы здоровья человека на современном этапе.....	30
2.3. Роль государства в регулировании проблемы безопасности в сфере охраны здоровья.....	32
2.4. Развитие законодательства в сфере охраны здоровья.....	34
Глава 3. Особенности бремени содержания имущества собственниками нежилых помещений, входящих в состав крупных коммерческих центров	42
3.1. Распределение бремени содержания между собственниками и арендаторами нежилых помещений.....	43
3.2. Распределение бремени содержания общего имущества, относящегося к нежилым помещениям, между собственниками.....	46

3.3. Пробелы действующего законодательства в области управления общим имуществом нежилых помещений и возможные пути их преодоления.....	49
Глава 4. Определение института (системы институтов) государственной власти.....	57
4.1. Понятия «институт государственной власти» и «система институтов государственной власти».....	57
4.2. Соотношение понятий «институт государственной власти», «система институтов государственной власти» и «орган и механизм государственной власти».....	68
Глава 5. Современные проблемы административной юстиции в России.....	84
5.1. Соотношение понятий «административная юстиция», «административное судопроизводство».....	85
5.2. Кодекс административного судопроизводства.....	91
Глава 6. Особенности определения подведомственности дел при оспаривании процессуальных актов, вынесенных по делам об административных правонарушениях, в судах общей юрисдикции.....	100
6.1. Особенности определения подведомственности дел при оспаривании актов административных органов.....	101
6.2. Особенности определения подведомственности дел при обжаловании (опротестовании) судебных актов.....	108
Сведения об авторах.....	118
Список сокращений.....	119
Приложение.....	121

ПРЕДИСЛОВИЕ

Переход к рыночной экономике потребовал реформирования российского права и системы законодательства. Отраслевое разграничение правового регулирования уступило место идее разделения права на частное и публичное. Разделение права на публичное и частное, их соотношение всегда представляло достаточно сложную проблему. С одной стороны, в публичном праве может использоваться судебный порядок защиты интересов граждан и бизнеса, однако, это свойственно частноправовому регулированию. С другой стороны, в сфере частного права законодатель зачастую применяет императивные правила, в частности запреты, ограничивая инициативу и самостоятельность участников экономических отношений. Четкое разграничение публичного и частного права направлено на обеспечение прав и интересов граждан, создания такого порядка общественной жизни, который соответствовал бы интересам, как всего общества, так и отдельного гражданина. Частное и публичное право взаимосвязаны друг с другом, что, в конечном счете, обеспечивает или тормозит развитие рыночных отношений. Частное право предполагает, что имеется определенная сфера отношений, где вмешательство государства нежелательно, а, следовательно, ограничено или запрещено. Частное право представляет собой правовые нормы, регулирующие, охраняющие и обеспечивающие отношения частных собственников в процессе производства, обмена, владения, пользования и распоряжения собственностью. Эти нормы защищают интересы субъектов рынка, свободу частной инициативы, отличаются от публичного права, где определяющими являются отношения власти и подчинения. Публичные нормы направлены на закрепление, охрану и регулирование порядка организации и деятельности законодательных, исполнительных, судебных и контрольно-надзорных органов государственной власти и местного самоуправления, на обеспечение интересов общества, государства и права.

Сочетание норм публичного и частного права, их взаимное проникновение повышают возможности права, эффективное воздействие на экономические преобразования, ускоряют процесс формирования гражданского общества и правового государства. Разработка проблем частного и публичного права обусловлена необходимостью совершенствования правового регулирования в современной России. В основном существует мнение, что специфика правового регулирования предпринимательской деятельности представляет собой сочетание частноправовых и публично-правовых интересов и отно-

шений, именно в этом заключаются особенности правового регулирования этого института. Вместе с тем, использование договора как основного частноправового средства регулирования отношений в определенной степени зависит от использования публично-правовых средств и без них применяться не может. Договор является основным правовым средством в предпринимательской деятельности. Однако, в судебном процессе при разрешении споров, одна из сторон среди доказательств использует акты публичного права, и суд принимает их как доказательство в области частноправовых отношений, а договор, применяемый в предпринимательской деятельности и регулирующий эти отношения, рассматривается как второстепенное доказательство.

Договорные отношения складываются и в системе местного самоуправления. Заключенные соглашения показывают, что органы местного самоуправления недостаточно точно понимают правовую природу этих актов и их особенности. Договоры и соглашения не относятся к гражданско-правовым, а следовательно, к ним не могут применяться положения Гражданского кодекса РФ. Данные договоры и соглашения носят публично-правовой характер, поэтому все особенности их реализации должны устанавливаться дополнительно в муниципальных правовых актах. Отсутствие специальных норм приводит, в частности, к отсутствию положений, предусматривающих ответственность сторон, невозможности применения санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора или соглашения, а зачастую и к признанию их недействительными. Следовательно, публично-правовая природа муниципальных договоров в отдельных случаях препятствует их выполнению. Частноправовые договоры либо соглашения следуют из содержания торгов, конкурсов, тендеров. Именно на этапе подписания договора после конкурса на выполнение отдельных работ, договорные отношения переходят в разряд частноправовых, что в определенной степени не позволяет проконтролировать надлежащее их исполнение.

Публичное и частное право непосредственно связаны как с особенностями правового регулирования предпринимательской деятельности, так с уровнем публичности в договорных отношениях, а также с точки зрения определения права на частное и публичное в ходе предоставления государственных и муниципальных услуг. Реформирование гражданского законодательства с учетом вышеуказанных критериев позволит обеспечить права и защиту бизнеса и отдельно взятого гражданина.

Приоритетным направлением законодательного регулирования проблемы безопасности в сфере охраны здоровья является оптимизация структуры федерального законодательства в данной области, регулирующее наиболее значимые правоотношения. Следует отметить, что «рискованные» сферы медицинской деятельности регламентируют правовые акты федерального уровня. Это правоотношения в области обращения лекарственных препаратов, правоотношения, возникающие при осуществлении деятельности, связанной с контактами с возбудителями инфекционных заболеваний и другие. В настоящее время процесс по созданию безопасных условий в сфере охраны здоровья по реализации конституционных прав, должен быть двусторонним. Если рассматривать человека как «самостоятельную социальную ценность», то целесообразно требовать от него соблюдения разумных мер по поддержанию адекватного состояния собственного здоровья. Необходимо вводить в оборот понятия «управления здоровьем», как «правило хорошего тона» и представлять данный процесс как публичную государственную деятельность, осуществляемую на договорных условиях с населением (социальное партнерство).

Частноправовые отношения возникают в сфере оборота коммерческой недвижимости, многие вопросы ее надлежащего содержания остаются неурегулированными действующим законодательством. Спорные вопросы о распределении бремени содержания возникают, например, при наличии нескольких собственников нежилых помещений, являющихся частью единого коммерческого центра. Российское законодательство особое внимание уделяет подробному регулированию правового статуса жилых помещений, в то время как вопросы, относящиеся к коммерческой недвижимости, долгое время незаслуженно не получали должного правового регулирования. Развитие коммерческой недвижимости не получило необходимой правовой базы, вызывает большое количество споров частного и публичного характера, что позволило бы ограничить злоупотребление правом со стороны собственников.

Определение понятия «институт государственной власти» непосредственно связано с пониманием роли и функций публичного права в механизме государственной власти. В любом обществе существует имманентная необходимость в поддержании собственной целостности, признании индивидами ценностей и норм, которые в совокупности обеспечивают стабильность и устойчивость социальной системы. В этих целях обществу необходим своеобразный инструмент, формирующий систему ценностей и норм, регулирующий процесс принятия коллективных решений. Таким инструментом

являются институты публичной власти, поскольку именно они призваны обеспечивать в обществе значимость, ценность, стабильность государственной воли, а также ее реализацию. Внешнее выражение публичных общественных отношений находится в совокупности общепризнанных норм, которые реализуются через политические образования, учреждения с организационной структурой, централизованной власти, исполнительным аппаратом (государственными служащими, управляющими, исполнительными служащими), наделенных в соответствии с нормами возможностью оказывать непосредственное воздействие на индивидов, в том числе, и посредством применения насилия.

Среди институтов публичной власти особое место занимает понятие «административная юстиция». В частности, предполагается рассмотрение административной юстиции как совокупности институтов, имеющих различную природу и обеспечивающих деятельность публичной администрации в установленных для нее рамках, либо как комплекс гарантий и соответствующих им средств, используемых для охраны позитивного права от нарушений публичной администрации. В тоже время административная юстиция рассматривается в более узком смысле и определяет порядок разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере управления между частными лицами и публичной администрацией, которые реализуются в деятельности юрисдикционных органов, специально созданных для разрешения правовых конфликтов. В собственном смысле слова административную юстицию обычно связывают с деятельностью специальных административных судов, наделенных полномочиями по разрешению правовых конфликтов с участием публичной администрации.

Анализ правоприменительной практики показывает, что установление единых правил производства для административных и для судебных органов порождает определенные трудности при разрешении жалоб на вынесенные постановления и решения по делам. Обобщение судебной практики позволяет сделать выводы о несовершенстве правового регулирования процедуры пересмотра административных юрисдикционных актов судами общей юрисдикции, о различных подходах судов к решению отдельных вопросов при рассмотрении дел данной категории. При этом процедура пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах отличается высокой степенью процессуальной детализации, гарантирующей участникам административного судопроизводства полноценный механизм разрешения административно-деликтных споров, если юридическое лицо или индивидуальный

предприниматель привлечены административными органами к административной ответственности за нарушение правил, стандартов, регламентов, соблюдение которых возлагается на них в связи с осуществлением ими хозяйственной и иной экономической деятельности. Реформирование судебной системы пока не привело к установлению конституционного принципа единства средств судебной защиты.

Авторы попытались рассмотреть самостоятельные и актуальные в научном плане проблемы, частного и публичного права, имеющие концептуальный характер, в частности проблемы соотношения частного и публичного начала в договорах, оказании услуг, реформировании системы публичных органов власти и коммерческих структур, внесли предложения по совершенствованию законодательства и дали оценку действующим нормативным актам.

Андреева Любовь Александровна

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Андреева Любовь Александровна — кандидат юридических наук, доцент РГГУ, зав. кафедрой частного права филиала РГГУ в г. Великий Новгород, Российский государственный гуманитарный университет, Филиал в г. Великий Новгород (Россия, г. Великий Новгород);

Волк-Леонович Станислав Олегович — старший специалист по профессиональной подготовке, Центр профессиональной подготовки ГУ МВД РФ по Пермскому краю (Россия, г. Краснокамск);

Грачева Мария Викторовна — кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного права, ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет» (Россия, г. Екатеринбург);

Казаченок Олеся Павловна — кандидат юридических наук, доцент, кафедра гражданского и международного частного права (базовая кафедра ЮНЦ РАН) Института права Волгоградского государственного университета (Россия, г. Волгоград);

Литовкина Маргарита Ивановна — врач, юрист (Россия, г. Москва);

Приженникова Алена Николаевна — кандидат юридических наук, доцент, Финансовый университет при Правительстве РФ (Россия, г. Москва).

Монография

**ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ ПРАВО:
ПРИРОДА И ВЗАИМОСВЯЗЬ**

Под редакцией канд. юрид. наук — Л.А. Андреевой

Подписано в печать 26.12.14. Формат бумаги 60x84/16.
Бумага офсет №1. Гарнитура Times. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 7,625. Тираж 550 экз.

Издательство «СибАК»
630049, г. Новосибирск, Красный проспект, 165, оф. 9.
E-mail: mail@sibac.info

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленного
оригинал-макета в типографии «Allprint»
630004, г. Новосибирск, Вокзальная магистраль, 3