

# §10 ЗАКОН И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Богдан В. В.

## ЧАСТНОПРАВОВЫЕ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ НАЧАЛА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В РОССИИ

***Аннотация.** Основным вопросом исследования является соотношение частноправовых и публично-правовых начал в регулировании потребительских отношений в сфере экономики. Автор отстаивает точку зрения, что в настоящее время в России невозможен отказ от государственного контроля, направленного на охрану прав потребителей, так как во многом публично-правовые средства в данной сфере, как правило, предшествуют применению частноправовых, неразрывно взаимодействуя друг с другом. Автор исследует как нормативные аспекты регулирования отношений потребителя с предпринимателем, так и судебную практику по данной категории дел. Методологическую основу исследования составили общенаучные (анализ, аналогия, системный) и специально-юридические (формально-юридический) методы познания. Научная новизна представленного исследования заключается в том, что автор показывает безусловную необходимость воздействия публично-правовых начал на регулирование отношений с участием потребителей. В результате проведенной работы были сформулированы выводы о том, что механизмы обеспечения публичной защиты интересов в области защиты прав потребителей обусловлены интересами всего общества, признанными государством и положенным в основу развития экономики; необходимость повышения роли государства в реальном обеспечении прав потребителей доказана развитием российского общества, в котором ограничение тех или иных частных интересов способствует достижению общего блага, удовлетворению потребностей общества, обеспечению стабильности гражданского (торгового) оборота; неотвратимость взаимодействия частного и публичного права в регулировании правоотношений с участием потребителей исходит из реалий современной российской действительности, породивших правовую неопределенность в регулировании отдельных видов правоотношений,*

следствием которой являются, в том числе, и случаи злоупотреблений в отношении потребителей, регулярно выявляемые на потребительском рынке, и противоречивая правоприменительная практика.

**Ключевые слова:** потребитель, государство, защита прав, частное право, публичное право, взаимодействие, частно-правовой, публично-правовой, хозяйствующий субъект, интерес.

Государственная политика в сфере защиты прав потребителей играет ведущую роль и призвана, в том числе, способствовать достижению стратегической цели — повышению уровня и качества жизни граждан. В результате рассмотрения вопроса «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации» на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации, был определен комплекс мер, практическая и окончательная реализация которых, безусловно, позволит вывести законодательные основы правового регулирования отношений с участием потребителей на качественно новый уровень, отвечающий современным тенденциям.

В современных условиях реформирования, когда экономические связи усложняются, со стороны государства возникает необходимость согласованного регулирования частно-правовых и публично-правовых отношений в сфере экономики.

Для регулирования правоотношений с участием потребителей основной вопрос принципиального характера заключается в том, существуют ли какие-либо особенности, определяющие специфику правового регулирования отношений с участием потребителей с точки зрения деления права на частное и публичное.

Проблема соотношения частноправовых и публично-правовых начал в регулировании экономики, предпринимательской деятельности, не нова в российской цивилистической науке. Как отмечает Е. П. Губин применительно к сфере взаимодействия частноправовых и публично-правовых средств, «ответ на поставленный вопрос в значительной степени определяется об-

щим подходом к соотношению частного и публичного права»<sup>1</sup>.

Большинство ученых, говоря о частном и публичном праве как о самостоятельных и независимых ветвях правового регулирования<sup>2</sup>, указывают, что гражданское право, оставаясь по природе частным, не может не использовать в определенных пределах публично-правовые приемы правового регулирования<sup>3</sup>. По этому поводу Е. А. Павлодский отмечал, что «жесткий водораздел на частное и публичное не всегда уместен и возможен»<sup>4</sup>.

Действительно, обеспечение социальной справедливости нормами одного лишь частного права невозможно. Наиболее ярко это проявляется именно в законодательстве о защите прав потребителей, чья социальная ориентированность во многом связана с необходимостью устранения экономического и правового неравенства двух субъектов отношений, возникающих на потребительском рынке. Необходимость повышения роли государства в реальном обеспечении прав потребителей доказана развитием российского общества, в котором ограничение тех или иных частных интересов способствует достижению общего блага, удовлетворению потребностей общества, обеспечению стабильности гражданского (торгового) оборота.

<sup>1</sup> Губин Е. П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 216.

<sup>2</sup> Гражданское право. Т. 1 / под ред. Е. А. Суханова. М., 2000. С. 4.

<sup>3</sup> См.: Щенникова Л. В. Принципы гражданского права: достижения цивилистики и законодательный эффект. Цивилистические записки. Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 2. М., 2002, С. 56.

<sup>4</sup> Кредитные организации в России: правовой аспект / отв. ред. Е. А. Павлодский. М., 2006. С. 1.

По нашему мнению, осознание неотвратимости взаимодействия частного и публичного права в регулировании гражданских правоотношений и, в частности, правоотношений с участием потребителей — есть отражение реалий современной российской действительности, породивших правовую неопределенность в регулировании отдельных видов правоотношений, следствием которой являются, в том числе, и случаи злоупотреблений в отношении потребителей, регулярно выявляемые на потребительском рынке, и противоречивая правоприменительная практика.

С точки зрения анализа соотношения частных и публичных начал в правовом регулировании правоотношений с участием потребителей, по нашему мнению, представляется интересным мнение А. И. Голубничего: свобода предпринимательской деятельности, опосредуемая через нормы частного права, не является абсолютной и корректируется публичным интересом и соответственно нормами публичного права<sup>1</sup>, потому что предпринимательская деятельность введена в рамки закона, который призван гарантировать права и интересы потребителей. Государство в целях обеспечения интересов потребителей разрабатывает соответствующее законодательство и формирует механизм контроля за его соблюдением. В новейшем законодательстве прослеживается линия на усиление роли федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений в защите прав потребителей. В предпринимательском праве есть нормы, призванные регулировать отношения между предпринимателем и государственными органами, имеющие субординационный характер (регистрация, лицензирование и проч.).

Правоотношения с участием потребителей неразрывно связаны с деятельностью

предпринимательской, а предпринимательская деятельность не является деятельностью социальной и без системного воздействия на нее со стороны государства такой не будет, так как основная цель предпринимательской деятельности — получение прибыли. В данной ситуации основная задача государства заключается в оптимизации частных интересов с интересами публичными, при этом уровень такой оптимизации должен определяться признанием приоритета интересов публичных над интересами частными.

Заметим, что в юридической науке идут широкие дискуссии относительно категории «интерес», которая заложена в основу разграничения права на частное и публичное. По утверждению С. В. Романовского по пути разграничения частных и публичных интересов идет и законодатель<sup>2</sup>. Частные интересы изложены, в том числе, в п. 2 ст. 1 ГК РФ, ч. 3 п. 1. ст. 2 ГК РФ. В Указе Президента РФ от 17 декабря 1997 года (в редакции от 15 января 2000 года) «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» значительное место занимает изложение интересов объектов национальной безопасности, которые в этой сфере для России являются ключевыми<sup>3</sup>.

Категория интереса исследуется представителями юридической, в том числе и цивилистической науки: «несмотря на практически единодушное признание приведенной классификации частных и публичных интересов, при более детальной ее характеристике нередко возникают и дискуссионные вопросы. Например, высказываются точки зрения, в соответствии с которыми следует исходить из того, что публичный интерес и интерес государственный не являются одноклассными по своей сущности понятиями. Следует говорить о сочетании интересов общества, государства и частных лиц. Публичность нель-

<sup>1</sup> Голубничий А. И. Предпринимательская деятельность как объект правового регулирования: автореф... дис... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22.

<sup>2</sup> Романовский С. В. Принцип сочетания частноправовых и публично-правовых интересов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 27.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 2000. 18 янв.

зя сво дить к обеспечению государственных интересов» и т.д.<sup>1</sup>

В. А. Мамонтов утверждает, что разделение права на частное и публичное, исходя из критерия интереса, приобретает всё большую условность. По его мнению, утверждение о том, что если интересы отдельных лиц находятся под защитой частного права, то интересы общества и государства являются объектом охраны права публичного, является обманчивым<sup>2</sup>. В результате исследования автор приходит к выводу, что особенность интереса заключается в его возможности быть одновременно и частным и публичным, который находит свое подтверждение в содержании интереса потребителя в его отношениях с контрагентом, являющегося частным по своей природе, но, в силу своей уязвимости, приобретает черты публичного.

Мнение В. А. Мамонтова было бы весьма дискуссионно, если бы оно касалось сфер правового регулирования, не связанных ни с защитой прав потребителей, ни с предпринимательской деятельностью. Е. П. Губин отмечал, что «публично-правовые средства регулирования предпринимательской деятельности прямо оказывают соответствующее влияние на содержание частноправовых средств. Без учета этого обстоятельства применение частноправовых средств будет неполным, а, возможно, и ошибочным»<sup>3</sup> (подч. — Б.В.).

Действительно, анализ норм ГК РФ показывает, что положения гражданского законодательства далеко не категорично свидетельствуют о частно-правовой природе гражданского права<sup>4</sup>. Так, содержание ст. 445

ГК РФ («Заключение договора в обязательном порядке») убедительно подтверждает, что гражданское законодательство в принципе допускает возможность понуждения к заключению договоров в определенных ситуациях.

Следует отметить, что в ГК РФ установлены обязательные для участников гражданского оборота требования в отношении формы договоров, его государственной регистрации, обязательных условий и т.д. Достаточно жестко определен порядок заключения, изменения, расторжения договора. Все это позволяет сделать вывод, что участники гражданского оборота если и свободны при заключении договора, то не в той степени, которая позволила бы утверждать лишь о частно-правовом характере соответствующих норм.

Гражданско-правовое законодательство о защите прав потребителей включает в себя частноправовые и публично-правовые нормы. Особенно наглядно это проявляется в ходе реализации права граждан на качество товара. Договорное (частноправовое) условие о качестве товара (работы, услуги), которое является выражением права потребителя на безопасность и качество товаров (работ, услуг), в своей основе имеет неукоснительное соблюдение предпринимателем, прежде всего, производителем, требований Федерального закона от 27 декабря 2002 № 184-ФЗ (в редакции от 23 июня 2014 г.) «О техническом регулировании»<sup>5</sup> и Федерального закона от 02 января 2000 г. № 29-ФЗ (в редакции от 19 июля 2011 г.) «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>6</sup>.

Явную публично-правовую природу имеет штраф, взыскиваемый судом с предпринимателя за неудовлетворение требований потребителя в добровольном порядке. Отношение к штрафу как мере ответственности неоднозначное, особенно, после разъяснения, данного Верховным Судом РФ в Поста-

<sup>1</sup> Романовский С. В. Указ. соч. С. 29.

<sup>2</sup> Мамонтов В. В. Пределы государственного вмешательства в сферу частных интересов предпринимателя в целях защиты прав потребителей // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 5. С. 112.

<sup>3</sup> Губин Е. П. Указ. соч. С. 221.

<sup>4</sup> Митяева Ю. В. Формирование института общественно-потребительского движения в Российской Федерации // Социально-гуманитарные знания. 2006. № 3. С. 303.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

новлении Пленума от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» (далее — Постановление № 17) о том, что штраф взыскивается в пользу потребителя. Если ранее<sup>1</sup> можно было утверждать, что обязанность предпринимателя заплатить штраф в пользу государства «в общем-то логична, поскольку в данном случае целью санкции является не возмещение вреда, причиненного потребителю ненадлежащим исполнением тех или иных обязанностей, а административное наказание за совершение проступка, нарушающего общественные интересы»<sup>2</sup>, «публично-правовой характер ответственности за несоблюдение в добровольном порядке удовлетворения требований потребителя предопределяет субъектную композицию опосредующих реализацию исследуемой санкции правоотношений: «правонарушитель — публичное образование»<sup>3</sup>, то в настоящее время, по нашему мнению, штраф выступает в качестве некой частно-публичной ответственности за нарушение прав потребителей, с явным превалированием публичного начала: он взыскивается судом в обязательном порядке, независимо от того, заявлялось ли требование об этом или нет; размер взыскиваемого штрафа уменьшению не подлежит; освободить предпринимателя от взыскания штрафа суд не вправе, несмотря ни на какие обстоятельства, за исключением случаев заключения мирового соглашения.

По теме исследования весьма интересно мнение В. М. Сырых относительно оказания

<sup>1</sup> Штраф за несоблюдение добровольного порядка удовлетворения требований потребителя взыскивался в федеральный бюджет (п. 6 ст. 13 Закона о защите прав потребителей в редакции Федерального закона от 17 декабря 1999 г. № 212-ФЗ)

<sup>2</sup> Дворецкий В. Р. Постатейный комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей». М., 2009. / СПС «КонсультантПлюс»: поиск по автору.

<sup>3</sup> Шматко А. В. О правовой природе ответственности за неисполнение требований потребителя в добровольном порядке // История государства и права. 2008. № 9. С. 7.

возмездных образовательных услуг образовательными учреждениями. Не отрицая правомерности использования договора в части оформления образовательных правоотношений, в то же время он отрицает за образовательными отношениями качеств гражданско-правового отношения вследствие отсутствия у него основополагающих черт гражданского правоотношения — свободы воли и равенство сторон. Возмездный характер образовательных отношений служит лишь необходимым условием «возникновения образовательного отношения с аккредитованным образовательным учреждением. Содержание же самого образовательного отношения... определяется государственными стандартами как для обучающихся за счет государственного бюджета, так и обучающихся за свой, личный счет»<sup>4</sup>. Но ведь и правоотношения с участием потребителей не обладают вышеуказанными основными чертами гражданского правоотношения, что, тем не менее, не дает оснований для признания их, например, публично-правовыми, в которых договор только лишь факт возникновения соответствующего правоотношения. Безусловно, образовательные отношения обладают значительным отличием, но полностью исключать их из сферы частного права, ограничивая круг образовательных услуг репетиторством, кружками самодеятельности и т. п., по нашему мнению, не верно. Аналогичные вопросы могут возникать и при рассмотрении правовой природы медицинских правоотношений и оказания медицинских услуг, еще более подверженных публичному воздействию. Между тем, Постановление № 17 распространило действие законодательства о защите прав потребителей на данный вид услуг (п. 9).

Не вдаваясь в полемику относительно правовой природы возмездного оказания образовательных услуг, образовательных пра-

<sup>4</sup> Сырых В. М. Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 74.

воотношений, отметим, что, несмотря на широкое применение договора на оказание услуг в образовательной сфере, публично-правовое воздействие проявляется достаточно наглядно, в том числе и на отдельные условия договора. Так, Приказом Минобрнауки России от 21 ноября 2013 г. № 1267 была утверждена примерная форма договора об образовании на обучение по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования<sup>1</sup>. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в редакции от 03 февраля 2014 г.) «Об образовании в Российской Федерации» в ст. 54 указывает на существенные условия договора на образование: основные характеристики образования, полная стоимость платных образовательных услуг и порядок их оплаты. При этом в императивной форме запрещено увеличивать стоимость платных образовательных услуг после его заключения, за исключением увеличения стоимости с учетом уровня инфляции, включать в договор условия, ограничивающие права поступающих и обучающихся или снижающие уровень предоставления им гарантий.

По нашему мнению, влияние государства на гражданско-правовой институт защиты

прав потребителей нельзя переоценить. В настоящее время в России просто невозможен отказ от государственного контроля, направленного на охрану прав потребителей, т.к. во многом публично-правовые средства в данной сфере, как правило, предшествуют применению частноправовых, неразрывно взаимодействуя друг с другом. По справедливому замечанию Е. П. Губина, присоединившегося к мнению Ю. А. Тихомирова о том, что «широкое применение публично-правовых средств регулирования... нельзя рассматривать как государственное вмешательство в частноправовые отношения», данное обстоятельство подчеркивает «необходимость сочетания этих средств... поскольку нормы публичного права гарантируют эффективное применение норм частного права»<sup>2</sup>. Основная особенность правоотношений с участием потребителей заключается в том, что их регулирование сочетает частноправовые и публично-правовые средства, осуществляется с помощью нормативных актов, включающих нормы как частного, так и публичного права при этом государство руководствуется необходимостью сбалансированного сочетания частного и публичного интересов потребителей.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Частное право: научно-публицистический очерк. — М., 1999. — 160 с.
2. Андреев В. К. О сочетании частных и публичных начал в правовом регулировании предпринимательской деятельности // Журнал российского права. — 2013. — № 1. / СПС «КонсультантПлюс»: поиск по автору.
3. Гражданское право / под ред. Е. А. Суханова. — Т. 1. — М., 2000. — 704 с.
4. Голубничий А. И. Предпринимательская деятельность как объект правового регулирования: Автореф... дис... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 19с.
5. Губин Е. П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: Дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2005. — 431 с.
6. Дворецкий В. Р. Постатейный комментарий к Закону РФ «О защите прав потребителей». — М., 2009. / СПС «КонсультантПлюс»: поиск по автору.
7. Дедов Д. И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. — М., 2002. — 187 с.
8. Кредитные организации в России: правовой аспект / отв. ред. Е. А. Павлодский. — М., 2006. — 624 с.

<sup>1</sup> Российская газета. 2014. № 48. 28 февр.

<sup>2</sup> Губин Е. П. Указ. соч. С. 241.

9. Мамонтов В. В. Пределы государственного вмешательства в сферу частных интересов предпринимателя в целях защиты прав потребителей // Вестник Московского университета МВД России. — 2011. — № 5. — С. 111–115.
10. Общая теория государства и права. Академический курс: в 2-х т. / под ред. М. Н. Марченко. — Т. 2. — М., 1998. — 416 с.
11. Митяева Ю. В. Формирование института общественного потребительского движения в Российской Федерации // Социально-гуманитарные знания. — 2006. — № 3. — С. 303–313.
12. Римское частное право / под ред. И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского. — М., 2009. — 464 с.
13. Романовский С. В. Принцип сочетания частноправовых и публично-правовых интересов: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 194 с.
14. Сырых В. М. Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание // Журнал российского права. — 2009. — № 4. — С. 69–79.
15. Шишкин С. Н. Пути совершенствования правового обеспечения государственного регулирования экономики // Государство и право. — 2012. — № 4. — С. 74–83.
16. Шматко А. В. О правовой природе ответственности за неисполнение требований потребителя в добровольном порядке // История государства и права. — 2008. — № 9. — С. 7–9.
17. Щенникова Л. В. Принципы гражданского права: достижения цивилистики и законодательный эффект / Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов. — Вып. 2. — М., 2002. — С. 41–59.
18. Грудцына Л. Ю., Петров С. М. Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противостояние // Административное и муниципальное право. — 2012. — 1. — С. 19–29.
19. Селезнев В. А. Особенности института медиации в законодательстве некоторых государств ближнего зарубежья // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2014. — 1. — С. 110–116.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Alekseev S. S. Chastnoe pravo: nauchno-publitsisticheskii ocherk. — М., 1999. — 160 s.
2. Andreev V. K. O sochetanii chastnykh i publicnykh nachal v pravovom regulirovanii predprinimatel'skoi deyatel'nosti // Zhurnal rossiiskogo prava. — 2013. — № 1. / SPS «Konsul'tantPlyus»: poisk po avtoru.
3. Grazhdanskoe pravo / pod red. E. A. Sukhanova. — Т.1. — М., 2000. — 704 s.
4. Golubnichii A. I. Predprinimatel'skaya deyatel'nost' kak ob'ekt pravovogo regulirovaniya: Avtores... dis... kand. yurid. nauk. — М., 2004. — 19s.
5. Gubin E. P. Pravovye problemy gosudarstvennogo regulirovaniya rynochnoi ekonomiki i predprinimatel'stva: Dis. ... dokt. yurid. nauk. — М., 2005. — 431 s.
6. Dvoret'skii V. R. Postateinyi kommentarii k Zakonu RF «O zashchite prav potrebiteli». — М., 2009. / SPS «Konsul'tantPlyus»: poisk po avtoru.
7. Dedov D. I. Sorazmernost' ogranicheniya svobody predprinimatel'stva. — М., 2002. — 187 s.
8. Kreditnye organizatsii v Rossii: pravovoi aspekt / otv. red. E. A. Pavlodskii. — М., 2006. — 624 s.
9. Mamontov V. V. Predely gosudarstvennogo vmeshatel'stva v sferu chastnykh interesov predprinimatel'ya v tselyakh zashchity prav potrebiteli // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. — 2011. — № 5. — S. 111–115.
10. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskii kurs: v 2-kh t. / pod red. M. N. Marchenko. — Т.2. — М., 1998. — 416 s.
11. Mityaeva Yu. V. Formirovanie instituta obshchestvennogo potrebitel'skogo dvizheniya v Rossiiskoi Federatsii // Sotsial'no-gumanitarnye znaniya. — 2006. — № 3. — S. 303–313.

12. Rimskoe chastnoe pravo / pod red. I. B. Novitskogo, I. S. Pereterskogo. — M., 2009. — 464 s.
13. Romanovskii S. V. Printsip sochetaniya chastnopravovykh i publichno-pravovykh interesov: Dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2008. — 194 s.
14. Syrykh V. M. Obrazovatel'nye uslugi i obrazovatel'nye pravootnosheniya: diskussionnye vzglyady i deistvitel'noe sodержanie // Zhurnal rossiiskogo prava. — 2009. — № 4. — S. 69–79.
15. Shishkin S. N. Puti sovershenstvovaniya pravovogo obespecheniya gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki // Gosudarstvo i pravo. — 2012. — № 4. — S. 74–83.
16. Shmatko A. V. O pravovoi prirode otvetstvennosti za neispolnenie trebovaniy potrebitelya v dobrovol'nom poryadke // Istoriya gosudarstva i prava. — 2008. — № 9. — S. 7–9.
17. Shchennikova L. V. Printsipy grazhdanskogo prava: dostizheniya tsivilistiki i zakonodatel'nyi effekt / Tsivilisticheskie zapiski. Mezhvuzovskii sbornik nauchnykh trudov. — Vyp. 2. — M., 2002. — S. 41–59.
18. Grudtsyna L. Yu., Petrov S. M. Vlast' i grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: vzaimodeistvie i protivostoyanie // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2012. — 1. — С. 19–29.
19. Seleznev V. A. Osobennosti instituta mediatsii v zakonodatel'stve nekotorykh gosudarstv blizhnego zarubezh'ya // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. — 2014. — 1. — С. 110–116.