

В. Ю. Пантелеев

БЕЗОПАСНОСТЬ В СИСТЕМЕ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

V. U. Panteleyev

SECURITY IN THE SYSTEM OF LEGITIMATE INTERESTS OF A PERSON: THE LEGAL NATURE AND MECHANISMS OF ENSURING

В данной статье автором на основе анализа действующего национального и международного законодательства, с учетом сложившихся в теории права подходов, рассмотрен вопрос места безопасности в системе прав индивида, а также закрепления механизмов обеспечения. Автор приходит к выводу о том, что безопасность, не будучи закрепленной в законодательстве в качестве права индивида, является его законным интересом и подлежит государственной защите преимущественно административными правовыми средствами.

Ключевые слова: безопасность, потребительская безопасность, законные интересы, права человека, Конституция, административные механизмы.

The author examines the place of security in the system of individual rights and the establishment of the mechanisms of ensuring on the basis of the national and international laws, and the methods established in the theory of law. The author comes to the conclusion that security is a legitimate interest of a person but it is not vested in the current legislation and is subject to the state administrative protection by the legal means.

Keywords: security, consumer safety, legitimate interests, human rights, Constitution, administrative procedures.

Двадцатилетний опыт российского конституционализма показал, что закрепленные в Конституции Российской Федерации основополагающие начала сформировали наше государство как социально ориентированное, смыслом деятельности которого является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь, свободное развитие человека, обеспечение реализации его прав и интересов. Вместе с этим прошедшие годы выявили ряд проблем и недостатков как в конституционном регулировании, так и в правоприменении. Одной из таких проблемных сфер является фундаментальный вопрос обеспечения безопасности личности. Безопасность конституционно не закреплена в качестве права человека, государству не корреспондирована обязанность ее обеспечения, но при этом безопасность личности является базовой потребностью человека, без достижения которой невозможна реализации иных основных

прав и свобод. Считаем, что проблема может быть решена без изменения норм Основного закона, в рамках существующей концепции законных интересов личности.

В общесоциальном смысле интерес можно трактовать как сложное социальное явление, выражающееся в стремлении к удовлетворению сложившихся и вновь возникающих потребностей. Интерес выступает реальной причиной социальных действий, свершений, стоящей за непосредственными побуждениями — мотивами, помыслами, идеями и т. д. — участвующих в этих действиях индивидов, социальных групп, классов¹. Интерес носит побудительный характер, является стимулом к действию и присущ лишь разумному существу.

Часто выделяют несколько стадий развития интереса: стадия возникновения интереса — сознание необходимости удовлетворения потребности одного или нескольких субъектов; стадия реализации





интереса — поведение субъекта, направленное на получение необходимых благ, путем вступления в соответствующие общественные отношения.

Можно выделять материальные и нематериальные интересы, а также интересы индивида, группы лиц, государства, территории, отрасли и т. п.

Не всегда интересы лица опосредуются объективным правом и становятся формализованными в нормативном акте правами. Интересы личности преобразуются в права личности в случае если они становятся критически значимыми для достаточно большого числа лиц и законодательный орган формализует интерес в форме субъективно права. Следует осознавать, что право более статично, чем регулируемые им общественные отношения, и существует значительное запаздывание между актуализировавшимся интересом и его законодательной регламентацией. Кроме того, многие отношения могут оставаться вовсе не урегулированными в силу их природы, а интересы личности в этих сферах не формализованными.

В литературе и нормативных источниках (в том числе второй главе Конституции России) можно встретить термин «законные интересы», под которым следует понимать интерес уже как юридическую конструкцию, как правовое средство обеспечения интересов личности, отраженное в объективном праве либо вытекающее из его общего смысла и гарантированное государством юридическое дозволение правомерной реализации стремлений субъекта к удовлетворению определенных потребностей. Понимание законных интересов как узаконенных стремлений ведет к логичному выводу о том, что законные интересы — это специфическая разновидность интересов, являющихся объектом правового регулирования².

Данный подход позволяет говорить о законных интересах личности как о самостоятельном правовом явлении, отличном от юридических прав личности, но тесно с ними связанном. Законный интерес — это формализованное в объективном праве либо вытекающее из его смысла гарантированное государством юридическое дозволение реализовать свои устремления.

Интересен генезис подхода к пониманию юридической природы законных интересов; так, известный еще в Российской империи правовед А. А. Рождественский отмечал: «Интерес может быть налицо, и, тем не менее, субъективное право не возникает»³. В последующем данный подход

находит развитие: «Могут существовать юридически защищенные интересы, не будучи в то же время юридически индивидуализированными сферами интересов, то есть, не будучи субъективными правами»⁴.

В советский период исследователи также выделяли законный интерес в качестве самостоятельного элемента правового статуса личности, как интереса, охраняемого законодательством, но не обеспеченного конкретным закрепленным субъективным правом личности⁵.

Законные интересы, наряду с правами и обязанностями, определяют меру свободы личности и являются органичным элементом правового статуса личности. Законные интересы оказывают определенное воздействие на юридически закрепленное положение личности, определяют поведение субъекта, указывают на законные устремления субъекта правоотношений. Такие общеправовые принципы статуса личности, как равенство, неотчуждаемость и гарантированность, распространяются и на законные интересы⁶. Таким образом, конституционные принципы статуса личности, закрепленные в первой и второй главах Конституции Российской Федерации, составляют правовую основу реализации законных интересов, а порой, в силу неформализованных интересов, и единственную нормативную базу реализации таковых.

Необходимость защиты определенных стремлений людей, помимо гарантированных им прав, прослеживается в нормативных актах различного уровня. Так, дважды (в ч. 2 ст. 36 и в ч. 3 ст. 55) понятие «законный интерес» фигурирует в Конституции РФ. При этом, несмотря на достаточно широкое употребление термина «законные интересы» в нормативно-правовых актах, законодатель не расшифровывает его, также отсутствуют и разъяснения высших судебных инстанций по этому вопросу.

В зависимости от сферы возникновения интересов личности можно говорить об основных (конституционных) интересах личности, интересах в сфере государственного управления, в сфере образования, медицины, жилищных отношений, имущественных, интересах потребления и т. п. Также можно говорить об общих и личных (персонифицированных) законных интересах.

В отличие от конституционных прав личности, которые, в силу требований статьи 17 Конституции РФ, обеспечены обязанностью неопределенного числа лиц воздерживаться от действий, их

ущемляющих, законные интересы не обеспечены подобным требованием. Однако ст. 55 Конституции РФ указывает на возможность ограничения федеральным законом прав и свобод граждан в той мере, в какой это необходимо в целях защиты законных интересов третьих лиц. Очевидно, что все участники каких-либо правоотношений должны не мешать заинтересованному лицу в реализации своего законного интереса, при этом задачей государства является выработка и закрепление в законодательстве гарантий надлежащей реализации гражданами своих законных интересов.

В силу того что законный интерес объективно не формализован как право, то и обычные, существующие механизмы защиты прав в данном случае неприменимы, необходима выработка особых мер и гарантий обеспечения реализации именно законных интересов, в том числе посредством возможности обращения за защитой к компетентным структурам. Учитывать при этом необходимо именно то, что закон предоставляет личности не меру юридической возможности — право, а лишь позволяет добиваться в рамках законности и имеющихся правовых средств своего интереса. В силу данной особенности, предполагающей правовую активность самой личности, государство прежде всего должно создать условия для существования законных интересов, не препятствовать им, и обычные гарантии и способы защиты права будут неэффективны.

Конституция Российской Федерации является одним из лидеров по количеству закрепленных в ней, а значит и гарантированных на высшем юридическом уровне, прав человека и гражданина. При этом Конституция совершенно не закрепляет право человека на безопасность, хотя совершенно очевидно, что это одна из фундаментальных, естественных потребностей личности, без обеспечения которой невозможно нормальное существование человека.

Анализ ряда источников, посвященных данной проблеме позволяет выделить ряд подходов к осмыслению сущности феномена «права на безопасность» в разрезе конституционно-правового статуса личности. Так, одними авторами право на безопасность определяется как полностью самостоятельное субъективное право, которое не закреплено, но должно быть установлено в конституции государства наравне с такими фундаментальными правами, как право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность,

и т. п.⁷. Иные авторы интерпретируют безопасность как один из составных элементов или правомочие более широкого по смыслу конституционного права — права на жизнь. Некоторые увязывают безопасность не с одним, а с несколькими конституционными правами и свободами⁸.

Мы предлагаем иной подход, обусловленный особенностями существующего правового регулирования, не прибегая к допущениям о необходимости изменений основ конституционного строя. В свете обозначенной выше доктрины законных интересов мы считаем, что безопасность следует воспринимать именно как законный интерес, как составную часть конституционного статуса личности, как основную жизненно важную потребность, реализация которой является законным (и даже конституционным) интересом каждого. Формальная же незакрепленность права на безопасность в Конституции России связана с первоначальным этапом развития конституционализма в еще молодом современном российском государстве, с недостаточным уровнем осознания места и роли безопасности среди основных потребностей личности, правовой природы безопасности и не исключает ее конституционной формализации в будущем. Следует признать, что в настоящее время в нашей стране еще формируется необходимая правовая база обеспечения национальной безопасности в новых социальных, экономических, политических условиях.

Подтверждением данного подхода может являться дефиниция, закрепленная в ранее действовавшем Законе РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности», который определял безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, обозначая интересы как совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. Данный подход вполне вписывается в концепцию законных интересов.

Однако ныне действующий Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» вообще не раскрывает содержание понятия «безопасность», что является шагом назад по сравнению с ранее действующим законодательным актом. То есть ситуация отсутствия конституционных гарантий безопасности личности не решена и на законодательном уровне. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации





до 2020 года (Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537) регулирует вопрос национальной безопасности, определяя ее как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства. То есть безопасность личности — это элемент национальной безопасности, человек и его законные интересы воспринимаются через призму национальных интересов, которые направлены на обеспечение защищенности и устойчивого развития личности. Данная позиция так же, хотя и менее четко, вписывается в концепцию законных интересов. Общая специфика состояния системы правовых актов в сфере безопасности такова, что по многим основополагающим направлениям отсутствуют федеральные законы, а многие актуальные и даже фундаментальные правоотношения регулируются подзаконными актами, что в данном случае следует считать недостатком⁹.

Составляющие национальной безопасности России разнообразны, это государственная безопасность, безопасность общественной и личной, социально-экономическая, экологическая, продовольственная, а также другие виды безопасности. В данном случае мы видим отраслевое распределение видов безопасности, что полностью совпадает со сферами реализации законных интересов личности. Так, например, защищенность и гарантированность интересов граждан на надлежащее качество потребления товаров и услуг — есть безопасность потребителя, следовательно, составной элемент национальной безопасности.

Принципиально важный вопрос — обеспечение и защита безопасности. Ранее мы уже отмечали, что обычные, существующие механизмы защиты прав в случае с защитой законных интересов неприменимы, а порою и вовсе не закреплены законодательно, относится это и к обеспечению безопасности. Считаем, что основными способами защиты законных интересов, в том числе соответствующих видов безопасности, должны являться публично-правовые механизмы и, прежде всего, деятельность специально уполномоченных органов. Защита безопасности как одного из законных интересов частно-правовыми средствами представляется неприемлемой или малоэффективной в

зависимости от сферы обеспечения законных интересов.

Данная концепция в недостаточной степени реализована в российском законодательстве, однако международно-правовые акты закрепляют именно такой подход. В подобных условиях считаем возможным обратиться к нормам международного права на примере такой важной и внутренне сложной сфере, как безопасность потребления.

Потребление является основным двигателем экономики, существенным образом влияет на социально-экономические процессы в обществе и связано как с экономической безопасностью государства и общества, так и с личной физической безопасностью потребителя. основополагающим международным актом в данной области являются «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» (Приняты 09.04.1985 Резолюцией 39/248 Генеральной Ассамблеи ООН). Уже в названии мы видим использование термина «интересы», что указывает на изначально широкий подход к регулированию вопросов потребления. Это обусловлено разнообразием и изменчивостью сферы потребления, где потребительские интересы возникают и развиваются значительно интенсивнее, чем правовое регулирование. Многие потребительские интересы вовсе остаются неохваченными правовым регулированием и не формализуются в форме закрепленного права, но при этом требуют защиты. Фундаментальным интересом здесь является безопасность потребителя, ее обеспечение и защита. Так, Резолюция ООН 39/248 провозглашает ключевыми законными интересами потребителя следующие: а) защита от ущерба здоровью и безопасности; б) экономические интересы (выгодность, доступность); в) информированность о продукте (услуге) для компетентного выбора в соответствии с индивидуальными запросами; г) просвещение потребителей; д) наличие эффективных процедур рассмотрения жалоб потребителей; е) свобода создавать потребительские и другие соответствующие группы. Резолюция ООН приводит лишь базовые интересы, не исключая множества других, которые могут возникнуть в процессе потребления, и среди основных называет именно безопасность.

Таким образом, несмотря на отсутствие нормативного закрепления в российском законодательстве права на безопасность потребления, будучи законным интересом потребителя, она подлежит обеспечению и защите. Резолюция ООН

39/248 указывает на основные принципы защиты интересов потребителя, признавая, что потребители зачастую находятся в неравном положении с точки зрения экономических условий, уровня образования с производителем (продавцом) и между собой. В этой связи Резолюция ООН 39/248 предписывает государствам — членам ООН использовать как судебные (правовые), так и несудебные (административные) процедуры защиты интересов потребителя, поощрять внесудебные процедуры урегулирования споров, максимально быстрые и недорогостоящие, доступные механизмы. Предписывается также поощрять неофициальные процедуры, добровольные и административные механизмы рассмотрения жалоб.

Анализ положений Резолюции позволяет сделать вывод о том, что международные нормы предписывают максимально широко использовать внесудебные, административные механизмы защиты интересов потребителя. Во-первых, потому что они более оперативные, менее формальные и позволяют охватить наибольший спектр потребительских интересов. Во-вторых, потому что потребитель находится в неравном положении с производителем (продавцом) с точки зрения экономических возможностей, осведомленности, юридической грамотности. Так, законодательство ряда развитых стран воспринимает потребителя как «особо слабого» субъекта по сравнению с предпринимателем, который является профессионалом с большими ресурсами и возможностями, поэтому потребителю нужна дополнительная государственная

помощь в отстаивании своих интересов¹⁰. Частно-правовые способы защиты интересов потребителя предполагают, что потребитель остается наедине с предпринимателем и самостоятельно несет бремя самозащиты перед более «компетентной» стороной, что недопустимо. В такой ситуации государство в лице компетентных органов должно встать на сторону потребителя, от его имени и в его интересах действовать в конкретном споре. Сам же спор должен быть урегулирован преимущественно досудебным образом, для чего следует широко внедрять специальные органы административной юстиции.

К сожалению, приведенная нами концепция, примененная во многих странах с развитой экономикой, не реализована в российском законодательстве. Сегодня в нашей стране потребитель, исходя из положений Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», находится «один на один» с предпринимателем в рамках гражданско-правовых отношений. Отсутствуют публично-правовые механизмы урегулирования споров, не созданы уполномоченные органы и должностные лица, действующие от имени потребителя в споре с продавцом (например, уполномоченные по правам потребителей, специализированные прокуратуры, потребительские службы (надзора) и т. п.), отсутствуют специализированные органы административной юстиции (комиссии, арбитражи, трибуналы и т. п.). Перечисленные меры требуют скорейшего воплощения в российском законодательстве.

Примечания

1. Некрасова Н. А., Некрасов С. И., Садикова О. Г. Тематический философский словарь : учебное пособие. — М. : МГУ ПС (МИИТ), 2008. — С. 164.
2. Коробова Е. А. Законные интересы личности в конституционном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2005. — С. 11.
3. Рождественский А. А. Основы общей теории права. — М., 1912. — С. 128.
4. Рождественский А. А. Теория субъективных публичных прав. — М., 1913. — С. 26—27.
5. Ремнев В. И. Право жалобы в СССР. — М. : Знание, 1964. — С. 26.
6. Коробова Е. А. Законные интересы как элемент конституционно-правового статуса личности // Правовая защита частных и публичных интересов : мат-лы междунар. межвузовской науч.-практ. конф. (20—21 января 2005 г.). — Челябинск, 2005.
7. Калина Е. С. Понятие безопасности и право на безопасность как одно из личных прав // Безопасность бизнеса. — 2004. — № 4.
8. Воробьев Д. С. Право человека на безопасность: сущность и проблемы реализации // Общество и право. — 2010. — № 4. — С. 52—54.
9. Чапчиков С. Ю. Необходима конституционная доктрина безопасности личности, общества, государства // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 6. — С. 14—18.
10. Берман У. Правовая система США. — М. : Новая юстиция, 2006. — С. 677—690.



References

1. Nekrasova N.A., Nekrasov S.I., Sadikova O.G. Tematicheskij filosofskij slovar': Uchebnoe posobie [Theme Philosophical Dictionary: Resource book]. - Moscow: MGU PS (MIIT), 2008. - p. 164.
2. Korobova E. A. Zakonnye interesy lichnosti v konstitucionnom prave Rossijskoj Federacii: Avtoref. dis... kand. jurid. nauk [Legitimate interests of a person in the constitutional law of the Russian Federation: Synopsis of a thesis of Cand. Sc. Law]. - Cheljabinsk: 2005. p. 11.
3. Rozhdestvenskij A. A. Osnovy obshhej teorii prava [The general theory of law]. — Moscow, 1912. — p. 128.
4. Rozhdestvenskij A.A. Teorija sub#ektivnyh publicnyh prav [The theory of subjective public rights]. — Moscow, 1913. — p. 26-27.
5. Remnev V.I. Pravo zhaloby v SSSR [The right to appeal to the USSR]. — Moscow: Znanie, 1964. — p. 26.
6. Korobova E. A. Zakonnye interesy kak jelement konstitucionno-pravovogo statusa lichnosti // Pravovaja zashhita chastnyh i publicnyh interesov: Materialy mezhdunarodnoj mezhvuzovskoj nauchno-prakticheskoj konferencii (20-21 janvarja 2005g.). Sbornik statej. 4.2 [Legitimate interests as part of the constitutional and legal status of a person / / The legal protection of private and public interests: Proceedings of the International Inter-University Scientific Conference (20-21 January 2005). Collection of articles. 4.2]. Cheljabinsk, 2005.
7. Kalina E.S. Ponjatje bezopasnosti i pravo na bezopasnost' kak odno iz lichnyh prav [The concept of security and the right to security as one of individual rights]// Bezopasnost' biznesa [Business security]. 2004. No. 4.
8. Vorob'ev D.S. Pravo cheloveka na bezopasnost': sushhnost' i problemy realizacii [The right to security of person: the nature and problems of its implementation] // Obshhestvo i pravo [Society and law]. 2010. No. 4. p. 52 - 54.
9. Chapchikov S.Ju. Neobhodima konstitucionnaja doktrina bezopasnosti lichnosti, obshhestva, gosudarstva [Necessary constitutional doctrine of personal, social, and state security]// Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]. 2011. No. 6. p. 14 - 18.
10. U. Berman. Pravovaja sistema SShA [The legal system of the United States]. - Moscow: Novaja justicija, 2006. p. 677-690.

ПАНТЕЛЕЕВ Вадим Юрьевич, председатель Уставного Суда Свердловской области, канд. юрид. наук, доцент. 620075, г. Екатеринбург. ул. Пушкина, д. 19. E-mail: ustav-court@mail.ur.ru

PANTELEYEV Vadim, the Chairman of the Charter Court of Sverdlovsk region, Candidate of Law, Senior lecturer. Bld. 19, Pushkina Str., Ekaterinburg, 620075. E-mail: ustav-court@mail.ur.ru

