

Механизм обеспечения прав человека в административном государстве и его дефекты

Под давлением демократических стран все административные государства вынуждены признать ценность прав человека и обеспечить их реализацию. Но они осуществляют это дефектными средствами. Принимается ложный или декларативный конституционный акт. Государственные органы не в состоянии выполнять свои функции эффективно. Общество отстраняется от защиты прав человека. Государство ставит препятствия на пути мониторинга за соблюдением прав человека международными организациями.

Ключевые слова: права человека; обеспечение их реализации; правовые; государственные; общественные и международные средства обеспечения прав; дефекты средств реализации.

Сегодня почти все страны мира признают ценность прав человека. Но эти права должны быть обеспечены должным образом. Так называемые административные общества [1, с. 24–39] и государства [2, с. 147–164] не в состоянии это сделать надлежащим образом. Высшей ценностью для них является само государство как корпорация чиновников. Интересы этого государства прикрываются идеями великодержавия, вождизма, реализации интересов общества.

Административное общество и государство создают механизм обеспечения прав человека. Но этот механизм имеет столько существенных дефектов, что становится совершенно неэффективным. Любое административное (бюрократическое) государство только обозначает какую-то деятельность, но не реализует в полной мере тех задач, о которых говорит. Бюрократизм является имманентным свойством государств этого типа.

Эффективно обеспечивать права человека административному обществу и государству не позволяет ряд нижеперечисленных обстоятельств.

1. Некоторые современные административные общества и государства признают естественность прав и свобод человека. Гарантиями их реализации должны являться конституции и законы, закрепляющие нормы естественного права в виде писанных норм. Конституционные акты могут добросовестно перечислять права и свободы человека и гражданина, но не содержать эффективных мер по их защите. Первоначальный текст Конституции США вообще не содержал перечня прав и свобод человека и гражданина, но содержал ограничения государства, не позволявшие ему посягать на эти права.

Конституции административных обществ могут не обеспечивать разделения властей, предоставляя слишком широкие полномочия правителю (главе государства или главе правительства). Это делает его самодержавным и способным отнимать у людей их права. Некоторые конституции возлагают на государство слишком широкий круг задач. Это характерно для так называемых телеологических конституционных актов, ставящих перед государством задачу построения коммунизма, консолидации общества, социального государства и т. д. Реализуя свои обязанности, государство ставит общество под свою опеку. Под предлогом реализации великих целей оно лишает членов общества ряда прав.

* **Сергей Алексеевич Денисов**, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры прав человека юридического факультета, АНО ВО «Гуманитарный университет» (г. Екатеринбург).

E-mail: sa-denisov@yandex.ru

Советские конституции утверждали, что гарантом прав и свобод человека является государственная собственность на основные средства производства. На деле эта собственность была гарантом полной зависимости человека от государства, средством превращения его в подданного. Конституция, не обеспечивающая права частной собственности и свободы предпринимательства, является опорой авторитаризма и тоталитаризма.

Законы должны конкретизировать конституцию страны, обеспечивать реализацию ее норм, закрепляющих права и свободы человека. Административные государства используют их для нейтрализации конституционных норм.

Законы страны могут иметь очень привлекательные названия. Однако при их анализе выясняется, что они нацелены не на обеспечение прав человека, а на их ограничение. Так, ФЗ РФ «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. [3] фактически направлен на ограничение этой свободы. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ [4] не гарантирует свободу выборов, продекларированную в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ, а содержит ограничения прав и свобод избирателей и обеспечивает господство бюрократии в ходе выборов. Основной целью ФЗ «О референдуме РФ» [5] является запрещение проведения референдумов без разрешения бюрократии. Он нацелен на то, чтобы исключить народную инициативу, пишет С. А. Авакьян [6, с. 6].

Подчас законодатель проявляет такую сильную заботу о защите прав человека и гражданина, что в законах досконально регулирует поведение сторон и лишает их какой-либо свободы. Часто законодатель устанавливает порядок, при котором человек не может воспользоваться своим правом без разрешения чиновника. Это разрешение может прикрываться актом согласования с органом власти права пользования (право на проведение публичного мероприятия в России), регистрацией своего права (регистрации общественного объединения, политической партии). Закон может позволить реализовать свое право только под надзором чиновника. Чиновники могут запретить использовать право по своему усмотрению, ввести множество формальных оснований для отказа разрешить пользоваться правом (неправильно оформленные документы, подписи избирателей и т. д.).

Свобода, закрепленная в конституции, часто сводится к праву на какие-то конкретные действия. Процесс реализации своего права может быть превращен в «бег с препятствиями». Законодательство вводит множество «турникетов», для преодоления которых требуются значительные усилия, трата дополнительных средств и времени. Люди вынуждены отказываться от части своих прав, поскольку получение их сопряжено со значительными издержками. Право может стимулировать людей делиться частью своего дохода с чиновниками. Иногда правом невозможно воспользоваться, поскольку не установлена процедура его реализации.

Бюрократия обладает широкими властными полномочиями в любом современном обществе. Но в демократических странах она действует под контролем общества и в его интересах. В административном обществе она самодержавна и систематически злоупотребляет имеющейся властью для реализации собственных интересов.

Законы в административных обществах легко нейтрализуются нормами, помещенными в иных источниках права: нормами доктрин, правовых обычаев, административных прецедентов.

2. В демократических странах государство создается и существует в целях реализации прав человека и гражданина. Административное государство существует само для себя. Оно по своему усмотрению реализует права человека или отказывается их поддерживать.

В конституционных странах обеспечение прав человека связано с разделением властей. Каждая из ветвей власти сдерживает иную ветвь, не дает ей посягать на права человека. В административных государствах все ветви власти находятся под контролем верховной власти в лице правителя. Общество, как правило, само сакрализует его и вручает ему власть над собой. Оно не заботится о том, чтобы законодательный орган состоял из представителей общества, и формирует его из людей, удобных для правителя. Административное общество не заботится о том, чтобы правительство было ответственно перед представителями общества. В результате мощная государственная машина, направляемая правителем, по своему усмотрению закрепляет права человека в законодательстве или лишает население этих прав. Законодательный орган России то предоставляет населению право выбирать какие-то органы власти (губернаторов, глав муниципалитетов), то отнимает у него эти права. Правительство, входящее в единый государственный организм, по своему усмотрению исполняет законы или отказывается это делать под каким-либо предлогом, делая их декларативными.

Созданная административным государством система правоохранительных органов также работает избирательно, то реализуя, то игнорируя нормы права о правах человека. На правоохранительные органы в административных государствах возложена репрессивная функция. Они должны защищать интересы государства (как корпорации чиновников) от населения. Поэтому они одновременно являются и защитниками отдельных прав человека, и органами репрессий, действующими в отношении тех лиц, которые стремятся поставить аппарат государства на службу обществу или просто проявляют непослушание. Жертвами репрессивных органов становятся отдельные лица, вступающие в конфликт с отдельными чиновниками или их клиентелой.

Суды в административных обществах только частично отделяются от администрации. Они также дозированно обеспечивают права человека, если их реализация не посягает на интересы административного класса. Если человек вступил в конфликт с всесильным государством или его высокопоставленными чиновниками, то суды превращаются в органы репрессий [7, с. 430–435]. Искать в них правосудие бесполезно.

Административное государство убеждает население в милости правителя, который объявляется главным защитником прав человека. Президент РФ объявляется гарантом прав и свобод человека и гражданина, согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ. Время от времени правитель демонстрирует свою милость, вставая на сторону населения в его конфликте с государственным аппаратом. Таким образом население убеждают, что правитель является «отцом народа», защитником его от государственной бюрократии, которую он порождает и на которую опирается.

В конституционных государствах на защиту конституционных норм, закрепляющих права и свободы человека, может встать конституционный суд. В государствах, где устранено разделение властей, конституционный суд находится под контролем правителя, который указывает, какие решения должен принимать этот суд [8, с. 60–70]. Таким образом, конституционный суд служит средством легитимации неконституционных законов, ограничивающих права человека [9, с. 64–72]. В частности, Конституционный Суд РФ отказывается признавать, что свобода, закрепленная в конституционной норме, означает только общедозволительный тип правового регулирования. Он отказывается видеть умаление прав и свобод человека с помощью законов (ограничения избирательных прав граждан, прав на участие в местном самоуправлении, в публичных мероприятиях) [10]. Конституционный Суд РФ пренебрегает нормой о правовом характере государства и считает, что деятельность государственных органов России должна быть урегулирована с помощью общедозволительного, а не разрешительного типа правового регу-

лирования (им можно все, что прямо не запрещено). Он признал право Федерального Собрания по своему произволу давать права и отнимать их [11; 12]. Таким образом, он искаженно толкует сам смысл конституции как документа, ограничивающего права государства. Он отказывается признать естественность прав человека и гражданина и допустимость их ограничения только в исключительных случаях, когда предотвращается реальная, а не гипотетическая опасность. Все это приводит к тому, что государственные органы систематически ограничивают права человека и гражданина, ссылаясь на то, что они могут привести к посягательству на иные ценности демократического государства.

Ряд административных государств создал специальный государственный орган для защиты прав человека – уполномоченного по правам человека. Но на эти должности назначаются бывшие прокуроры и милиционеры, которые привыкли вставать на защиту государства, а не человека. Так, Уполномоченным по правам человека в России в 2016 г. была назначена Т. Н. Москалькова, генерал-майор полиции [13].

В целом административные государства обеспечивают реализацию прав человека в той мере, в какой это не мешает реализации интересов административного класса. Они придерживаются тактики дозированного обеспечения отдельных прав человека, которые невыгодны административному классу. Государственный аппарат в руках правителя превращает людей в подданных, наделенных разным набором прав и свобод. Верноподданные получают привилегии. Те, кто стремится стать гражданами своей страны и поставить государственный аппарат на службу обществу, лишаются прав, закрепленных в конституции и законах, и подвергаются репрессиям [7, с. 394–421]. Здесь действует правило: «Друзьям всё. Врагам – закон».

Часто органы власти обеспечивают права отдельных лиц в качестве рекламы своей заботы о человеке. О фактах такой заботы много говорят в средствах массовой пропаганды. В рекламных целях государство может терпеть реализацию некоторых демократических прав оппозиции. Сегодня появилось такое явление, как мягкий авторитаризм, который допускает реализацию демократических прав, если она не угрожает власти правящей группы [14, с. 209–219].

Административное государство, где нет разделения властей, все построено на принципе вертикальной ответственности нижестоящих должностных лиц перед вышестоящими. Ответственность за нарушение прав и свобод человека наступает только по воле вышестоящего начальства. Таким образом начальник может позволить своим подчиненным нарушать права и свободы. Правитель стоит над законами. Он может проводить политику ограничения прав и свобод, не боясь никакой ответственности.

Наибольшей опасности нарушения прав подвергаются лица, находящиеся под полной опекой государства: дети в детдомах, пожилые люди в интернатах для престарелых, солдаты срочной службы и лица, находящиеся в местах лишения свободы. Зависимые от государства, они не могут использовать все имеющиеся у них средства защиты от него.

Государство, присвоив себе колоссальные полномочия по обеспечению прав человека, часто просто не в состоянии исполнить свои обязанности. Для этого нет ни материальных средств, ни кадровых возможностей, ни желания.

3. В демократических странах общество само организует защиту прав и свобод человека. Административное государство пытается монополизировать правозащитную деятельность, лишая общество и людей возможности самозащиты. Оно делает всех людей малоимущими, запрещая или препятствуя накоплению капитала и предпринимательской деятельности. Неимущий человек не может нанять адвоката для защиты своих прав. Часто у него нет даже времени для хождения по

судам. Административное государство лишает своих подданных политических прав или существенно ограничивает использование их для самозащиты. Оно пресекает деятельность оппозиции, запрещает выходить на улицу с протестом. Ряд современных административных государств активно имитирует создание у себя гражданского общества.

Административное государство ограничивает права потерпевших в уголовном процессе. На них смотрят как на объект посягательств. Они сами не могут обратиться в суд с требованием привлечь к уголовной ответственности должностное лицо, посягающее на их права. Это право остается только у государственных органов, осуществляющих обвинение. Последние по своему усмотрению решают, существенно или нет нарушены права человека, стоит ли возбуждать уголовное дело. Государство старается ограничить права адвоката в уголовном процессе и подчинить себе адвокатуру [15, с. 58].

Необходимо отметить, что административное общество не способно на самозащиту своих прав. Это – «детское» общество, которое нуждается в государственной опеке. Население его привыкло к тому, что все вопросы решает государство. Подобно тому как маленький ребенок каждый раз бежит жаловаться маме, что его обидели, люди в административном обществе забрасывают государство жалобами на свои обиды. Неимущее население не в состоянии организовать охрану своих прав и их защиту. Оно нуждается в дешевой административной защите своих прав (например, через прокуратуру или вышестоящее начальство), попадая в полную зависимость от милости чиновников.

Государство ревниво относится к возникновению независимых от него правозащитных организаций. Оно применяет репрессии к тем, кто пытается защищать человека от произвола государственных органов и отдельных чиновников. В России активно ведется деятельность по ликвидации правозащитных организаций, конфликтующих с государством [16, с. 12–13, 17; 18, с. 8]. Только с 1 января 2012-го до конца 2015 г. количество некоммерческих организаций в России уменьшилось на 33 % [19]. На ряд общественных объединений в России был навешан ярлык «иностранный агент», и им создаются препятствия в их деятельности [20, с. 2; 21, с. 4].

Подчас государство идет на компромисс и терпит создание правозащитных объединений, находящихся под его контролем. Часто оно само создает марионеточные общественные объединения, которые действуют по указке государства или помогают ему обеспечивать какие-то права человека в рамках осуществления патерналистской политики [22]. Примером может служить созданный при Президенте РФ в 2004 г. Совет по защите прав человека [23, с. 9, 15], который встает на защиту некоторых прав, но в первую очередь должен обозначать заботу Правительства о человеке. Чтобы ограничить возможности Совета, наряду с известными правозащитниками в него вводятся послушные Администрации Президента люди [24, с. 9]. Российское государство допустило создание общественных наблюдательных комиссий, *контролирующих соблюдение прав заключенных в следственных изоляторах, но наполнило их бывшими работниками системы исполнения наказаний, которые сами эти права нарушали* [25].

В демократических обществах на защиту прав человека встают независимые от государства средства массовой информации. Административное государство превращает средства массовой информации в свои средства пропаганды. Через них оно старается усыпить бдительность общества, убедить его в необходимости доверия государственным органам. Средства массовой пропаганды встают на защиту человека в отдельных случаях, но в целом пытаются доказать, что в стране нет проблем с правами человека. Есть только отдельные недостатки. Так что лю-

ди могут спать спокойно. Органы пропаганды представляют правоохранные органы как надежных защитников прав человека.

В конституционных странах присутствует сильная оппозиция, которая зорко следит за деятельностью правящей партии и возглавляемого ею государства. В административном обществе оппозиция слаба или находится на содержании государства. Она закрывает глаза на нарушения прав человека или очень вяло на это реагирует. Государство принимает репрессивные меры к несистемной оппозиции, возмущающейся нарушением прав человека или выходящей с протестом против него.

Административные государства, начиная с XX в., создают партеобразные объединения чиновников и их клиентелы, которые играют роль правящей партии в стране. Эти объединения берут на себя функцию защиты человека и дозированно осуществляют правозащитную деятельность, как правило, в рамках патерналистской политики государства. Через них клиента бюрократии реализует свои политические права.

Административное общество не может поддерживать политический плюрализм. Оно не может отказать в доверии своему правителю и его партеобразному объединению. Они незаменимы и могут позволить себе выполнять функцию по обеспечению прав человека в рамках своего усмотрения.

4. Современные административные государства вынуждены признавать нормы международного права, закрепляющие права человека, но стараются, под предлогом суверенитета государства, пресечь международный контроль за их соблюдением. Они не допускают в страну международных наблюдателей, преследуют своих подданных, которые берутся сообщать в международные органы о нарушении прав и свобод внутри страны. После подписания Хельсинкского акта, в котором СССР брал на себя обязательство соблюдать права человека, все представители так называемой Хельсинкской группы, взявшейся наблюдать за выполнением этого акта в СССР, были отправлены в места лишения свободы как антисоветчики [26, с. 3–4].

Административные государства пресекают работу международных правозащитных организаций в своей стране. Они препятствуют оказанию финансовой поддержки правозащитного движения из-за рубежа. В Беларуси ОБСЕ запрещено готовить независимых наблюдателей. Декрет Президента Беларуси от 12 марта 2001 г. № 8 «О некоторых мерах по совершенствованию получения и использования иностранной безвозмездной помощи» запрещает правозащитным организациям, работающим на выборах, получать иностранную помощь под угрозой штрафа и закрытия [27, с. 125–126]. Правозащитникам международных организаций запрещают въезжать в страну или высылают из страны тех, кто въехал. Им не дают помещения для работы [28, с. 3]. А. А. Семенов отмечает: «Руководство КНР рассматривает деятельность зарубежных гражданских активистов как орудие враждебного западного влияния, поэтому с 2017 г. введены новые правила для иностранных НПО, серьезно осложнившие процедуру их регистрации и увеличившие степень контроля над ними со стороны правоохранительных органов» [29]. Ряд общественных объединений, которые работали на развитие гражданского общества в России, объявлены нежелательными [30].

Административные государства, вступившие в международные объединения, стараются мешать их работе. Все государства, являющиеся членами ООН, согласно его уставу, обязаны «поощрять и развивать уважение к правам человека» (ст. 1 Устава ООН). Однако представители Китая и России систематически препятствуют деятельности Совета Безопасности ООН по осуждению массовых нарушений прав человека в отдельных странах. Они взяли под защиту военную хунту в Мьянме, расправившуюся с манифестантами в 2007 г. [31, с. 6]. 11 июля 2008 г.

Россия и Китай совместно блокировали проект резолюции Совета Безопасности ООН по Зимбабве, предусматривающий введение санкций в связи с преследованием оппозиции в ходе президентских выборов [31, с. 6]. Представители России заблокировали в 2015 г. принятие решения Совета Безопасности ООН по созданию Международного суда для рассмотрения вопроса о сбитом над Украиной в 2014 г. гражданском самолете [32, с. 1, 5].

Сегодня все государства берут на себя обязательства обеспечить права и свободы человека и гражданина. Административные государства создают дефектный механизм обеспечения этих прав и свобод, который не может эффективно реализовывать свои задачи.

Литература

1. Денисов С. А. Административное общество. – Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2011.
2. Денисов С. А. Общая теория административного государства. – Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2010.
3. О свободе совести и о религиозных объединениях : ФЗ РФ от 26 сентября 1997 г. // Российская газета. – 1997. – 1 октября.
4. Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ : ФЗ РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
5. О референдуме РФ : ФКЗ // Российская газета. – 2004. – 30 апреля.
6. Авакьян С. А. Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 23.
7. Денисов С. А. Реальное государственное право современной России : в 3 т. – Т. 3. – Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2017.
8. Денисов С. А. Роль конституционного суда в механизме административного государства // Вестник Гуманитарного университета. – 2017. – № 3 (18). – С. 60–70.
9. Денисов С. А. Конституционны ли решения Конституционного Суда РФ? // Вестник Гуманитарного университета. – 2013. – № 2 (2). – С. 64–72.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3989.
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491.
13. Биография Татьяны Москальковой. – URL: <https://ria.ru/spravka/20160422/1417011912.html> (дата обращения: 13.05.2018).
14. Денисов С. А. Мягкий авторитаризм: условия и средства его поддержания // Политическая концептология. – Ростов н/Д., 2016. – № 1.
15. Адвокатура в Российской Федерации. – М. : Юриспруденция, 2000.
16. Охлопков А. Тюменское «За права человека» лишили прав // Коммерсантъ. – 2008. – 10 сентября.
17. НКО и Федеральная регистрационная служба – 5 проблем // Российский бюллетень по правам человека. Вып. 25. – М. : Институт прав человека, 2008.
18. Комаров Д. Защитники солдат не по штату // Коммерсантъ-Урал. – 2015. – 9 июля.
19. После возвращения Путина в Кремль число НКО уменьшилось на треть. – URL: <http://www.rbc.ru/politics/03/11/2015/5638c5139a7947b51926c4eb> (дата обращения: 10.11.2015).
20. Туманов Г. К НКО применили силу закона // Коммерсантъ. – 2014. – 10 июня.
21. Туманов Г. НКО напомнили о подотчетности // Коммерсантъ. – 2014. – 30 октября.
22. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций : ФЗ РФ от 5 апреля 2010 № 40-ФЗ // СЗ РФ. – 2010. – № 15. – Ст. 1736.
23. О Совете при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека : Указ Президента РФ от 6 ноября. 2004 г. № 1417 // Российская газета. – 2004. – № 251.
24. Кузьмин В. Теперь Совет // Российская газета. – 2004. – № 251.

25. Сейчас нарушен ключевой принцип формирования ОНК. – URL: <http://polit.ru/article/2016/11/15/onk/> (дата обращения: 18.11.2016).
26. Голдберг П. Заключительный акт. – М. : Московская Хельсинская группа, 2006.
27. Беларусь // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2001. – № 3.
28. Мишина В. Международных правозащитников лишили столичной прописки // Коммерсантъ. – 2016. – 3 ноября.
29. Семенов А. А. Проблемы устойчивости современных авторитарных режимов. – URL: <https://conf.hse.ru/2017/program> (дата обращения: 9.04.2017).
30. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : ФЗ РФ от 23.05.2015 № 129-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – 23 мая 2015 г. – № 0001201505230001.
31. Белов Е. Как Россия использовала право вето в ООН // Коммерсантъ. – 2010. – 9 декабря.
32. Макарычев М. Трибунал раздора // Российская газета. – 2015. – 15 июля.

Sergey Alekseevich Denisov,

Candidate of Law, Associate Professor at Human Rights Chair,
Legal Department, Liberal Arts University – University for Humanities
(Ekaterinburg)

**Mechanisms to Ensure Human Rights in Administrative States
and their Defects**

Under the pressure of democratic countries, all administrative states are forced to recognize the value of human rights and ensure their implementation. Nevertheless, they carry out it by defective means. A false or declaratory constitutional act is adopted. Public authorities are unable to carry out their functions effectively. Society is excluded from the protection of human rights. The state poses obstacles to monitoring the observance of human rights by international organizations.

Key words: human rights; ensuring their realization; legal; state; public and international means of ensuring rights; defects of means.