

людей. Стремясь установить эти границы, закон содействует тому, чтобы в совместной жизни людей воцарился порядок, основанный на свободе»¹.

Правоохранительная форма подразумевает непрерывный, согласованный по целям, способам и методам процесс функционирования государственных органов и общественных объединений, который рассматривается в двух аспектах:

- создание максимально благоприятных условий для беспрепятственной реализации правовых норм, субъективных прав и свобод;
- профилактика и выявление правонарушений, борьба с совершаемыми или совершенными правонарушениями с целью их предупреждения или пресечения, восстановления нарушенного права, возмещения причиненного ущерба, наказания виновных.

Правоохранительная форма не может существовать сама по себе лишь как способ выражения совокупности действий. Существуют субъекты, осуществляющие правоохранительную деятельность, объекты, которые обслуживаются этой деятельностью, принципы, в соответствии с которыми она реализуется.

М.В. Мархгейм
О.О. Товстуха

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И
ГРАЖДАНИНА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ²**

Важнейшая роль в обеспечении основных прав и свобод человека и гражданина принадлежит государству и праву. Как правило, конституции государств Центральной и Восточной Европы в основах конституционного строя закрепляют обязанность государства признавать, соблюдать и защищать основные права и свободы человека и гражданина (ч. 2 § 8 Конституции Венгерской Республики

¹ Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 96.

² Работа выполнена при поддержке ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы (государственный контракт №16.740.11.0106 от 02.09.2010 г.)

от 18 августа 1949 г.³, ст. 2 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.⁴, ч. 1 ст. 5 Конституции Республики Словения от 23 ноября 1993 г.⁵, ст. 2 Конституции Чешской Республики от 16 декабря 1991 г.⁶, ст. 3 Конституции Украины от 28 июня 1996 г.⁷) либо закрепляют обязанность государственной власти «служить людям» (ч. 3 ст. 5 Конституции Литовской Республики от 25 октября 1992 г.⁸) или всем гражданам (ч. 2 ст. 2 Конституции Чешской Республики от 16 декабря 1991 г.).

В.Е. Чиркин, указывает, что конституции зарубежных государств также, как и Конституция Российской Федерации 1993 г., предусматривают разные способы осуществления основных прав. При явочном порядке для осуществления предусмотренных конституцией прав не нужно никаких дополнительных обращений к органам государства, можно непосредственно проводить собрание в закрытом помещении или опубликовать статью с критикой деятельности правительства. Регистрация в некоторых случаях при осуществлении явочного порядка использования конституционных прав носит по существу технический характер. Заявительный порядок предполагает заблаговременную, в предусмотренный законом срок, информацию государственных органов, а иногда предприятий, организаций, собственников (например, при забастовке) о намерении осуществить то или иное конституционное право. Несоблюдение этого условия влечет признание данной акции незаконной со всеми вытекающими отсюда последствиями. Для некоторых конституционных прав установлен разрешительный порядок. Они могут осуществляться только после получения разрешения от соответствующих органов государства или местного самоуправления. Подобные примеры уже

³ Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 445-457.

⁴ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

⁵ Конституция Республики Словения от 23 декабря 1993 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 155-189.

⁶ Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 435-451.

⁷ Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 356-370.

⁸ Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 332-362.

приводились в связи с правом на уличные демонстрации. Регистрационный порядок предполагает, что осуществление конституционного права возможно только после регистрации. Режим судебных санкций применяется при явочном порядке. Своим конституционным правом можно воспользоваться свободно, но при злоупотреблении им, при нарушении закона наступает судебная ответственность⁹.

Особенность реализации конституционных прав и свобод заключается в том, что субъект постоянно должен пользоваться правами и свободами, например, жизнью, здоровьем, свободой, то есть благами, неотъемлемыми от него. Ему, как правило, не надо предпринимать активных усилий для достижения результатов, предусмотренных нормами конституции и международных договоров о правах и свободах, поскольку их осуществление выражается в определенном фактическом состоянии субъекта, который непрерывно пользуется благами, в виде прав и свобод и при этом само это пользование прямо не связано с действием или бездействием¹⁰. Именно таким способом конституционные права и свободы реализуются гражданами в общих правоотношениях между ними и государством.

Однако, зачастую, для реализации провозглашенных в конституции прав и свобод человека и гражданина требуется определенное содействие со стороны государства в целом, а также его органов. Конституции государств Центральной и Восточной Европы в различных формах закрепляют обязанность государства содействовать претворению в жизнь основных прав и свобод человека и гражданина. Так, в ряде конституций государств Центральной и Восточной Европы Конституции содержатся положения о том, что государство гарантирует права человека и гражданина, устанавливая специальные гарантии таких основополагающих конституционных прав как право на жизнь и достоинство (ч. 2 ст. 4 Конституции Республики Болгарии от 12 июня 1991 г.¹¹; ч. 3 ст. 1 Конституции

⁹ См.: Чиркин В.Е. Глава 4 Конституционно-правовой статус личности. // Сравнительное конституционное право. / Под общ. ред. В.Е. Чиркина. М., 2002. С. 166-167.

¹⁰ См.: Рудинский Ф.М. Личность и социалистическая законность. Волгоград, 1976. С. 49.

¹¹ Конституция Республики Болгарии от 12 июня 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 381-434.

Румынии от 21 ноября 1991 г.¹²; ст. 3 Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1993 г.¹³), либо провозглашать обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина в качестве целей государства (преамбула и ч. 1 ст. 2 Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г.¹⁴, преамбула Конституции Республики Македонии от 17 ноября 1991 г.¹⁵, преамбула и ч. 3 ст. 1 Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 г.¹⁶, преамбула Конституции Польской Республики от 2 апреля 1997 г.¹⁷).

Наличие конституционных норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, а также обязанности государства обеспечить беспрепятственное пользование этими правами и свободами, вовсе не означает, что каждому гражданину автоматически гарантируется их реализация. Для этого требуется не только конституционное провозглашение прав и свобод человека и гражданина, но и их материализация - действительное получение того блага, которое составляет содержание данного права, т.е. его реализация. Так, в свое время Л.С. Явич писал: «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. ... Нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества»¹⁸.

В юридической литературе реализация прав и свобод человека и гражданина рассматривается как регламентированный правовыми нормами процесс, обеспечивающий каждому те материальные и духовные блага, которые лежат в основе принадлежащих ему субъективных прав, а также защиту этих прав от любых посягательств. Как конечный результат она означает достижение полного

¹² Конституция Румынии от 21 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 81-127.

¹³ Конституция Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 435-476.

¹⁴ Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Конституции государств Европы. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 13-36.

¹⁵ Конституция Республики Македонии от 17 ноября 1991 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 105-113.

¹⁶ Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 548-576.

¹⁷ Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 686-732.

¹⁸ См.: Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1971. С. 201.

соответствия между требованиями норм и суммой фактически последовавших действий¹⁹.

Реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина носит достаточно сложный характер и имеет определенную структуру. Совокупность средств, обеспечивающих реализацию основных прав, их применение и действие составляют особый механизм перевода общих предписаний в индивидуальное поведение субъектов права, под которым понимается способ осуществления прав и свобод, то есть особым образом согласованные правомерные положительные действия человека и гражданина, всех обязанных и иных субъектов права, а также условия и факторы, влияющие на этот процесс. Вопрос о структуре механизма реализации прав граждан в юридической науке является дискуссионным. Так, иногда называют три составные части этого механизма: 1) обеспечение, являющееся предпосылкой осуществления прав граждан, 2) непосредственная реализация - фактическое претворение этих прав в жизнь; 3) защита, вступающая в действие при нарушении прав и направленный на их восстановление²⁰.

Требуется уточнения понятие «обеспечение», которое получило различное толкование в научной литературе. А.С. Мордовец рассматривает обеспечение прав и свобод человека и гражданина как особый социально-юридический механизм²¹. При этом «обеспечение» включает в себя всю систему политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных мер и условий, направленных на наиболее полное пользование человеком и гражданином социальными благами²². А.В. Стремоухов полагает, что главной целью функционирования социально-юридического механизма обеспечения основных прав и свобод является создание человеку и гражданину как носителю основных прав и свобод фактической возможности

¹⁹ См.: Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 6.

²⁰ См.: Пучкова М.В. Нормативные акты Совета Министров союзной республики в механизме реализации конституционных прав граждан. // Советское государство и право. 1985. № 3. С. 123.

²¹ См.: Мордовец А.С. Проблема эффективности социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина // Известия Вузов: Правоведение. 1996. № 4. С. 15-16.

²² См., например: Григорян Л.А. Конституция СССР - правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел. // Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел. М, 1982. С.13-14.

пользоваться указанными правами, удовлетворять законные интересы²³.

Больше других в юридической науке встречается определение обеспечения прав и свобод человека и гражданина, данное Н.В. Витруком. «Под обеспечением конституционных прав и свобод, - пишет он, - понимается система их гарантирования, т.е. система общих условий и специальных (юридических) средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию, а в необходимых случаях их охрану»²⁴. И.В. Ростовщиков считает, что обеспечение прав и свобод личности в широком понимании есть создание наиболее благоприятных условий для их эффективной реализации²⁵. В.Н. Бутылин определяет обеспечение конституционных прав и свобод граждан как создание государством и его органами условий и предоставлении возможностей для их реализации²⁶.

Назначение гарантий состоит в том, что они призваны обеспечить такую возможно более благоприятную обстановку, в атмосфере которой записанные в конституциях и законах юридический статус личности и, особенно, ее права и свободы становились бы фактическим положением каждого отдельного человека и гражданина. Л.Д. Воеводин справедливо писал, что гарантии, таким образом, служат тем «надежным мостиком, который обеспечивает необходимый в основах правового статуса личности переход от общего к частному, от прокламируемой в законе возможности к действительности. ... Во всех предшествующих гарантиям элементах основ правового статуса личности последняя предстает как идеальная модель, в соответствии с которой должно формироваться юридическое и фактическое положение конкретного лица; для этого процесса нужны благоприятные условия, необходимы эффективные средства»²⁷.

²³ См.: Стремоухов А.В. Правовая защита человека. СПб., 2007. С. 156.

²⁴ Витрук Н.В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С 195-196.

²⁵ Ростовщиков И.В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР. Саратов, 1988. С 195-196.

²⁶ См.: Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. М., 2007. С. 211.

²⁷ См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 250.

В.Е. Чиркин указывает, что в современной конституционной доктрине основной социально-экономической гарантией прав граждан считается обладание собственностью, что дает возможность человеку независимо осуществлять свои права, свободу выбора занятий; существование социального государства; все более массовый характер «среднего класса». Политические гарантии прав связываются с различными формами осуществления власти народа, особенно со свободными и регулярными выборами, проведением референдумов, разделением властей, многопартийностью, свободой оппозиции, с участием граждан в управлении. Важнейшей юридической гарантией является существование правового государства. В странах рыночной экономики (в том числе социально ориентированной), хотя в них есть детальное законодательство о медицине, муниципальном строительстве жилья, образовании и т.д., экономическим и политическим гарантиям в конституционном праве уделяется мало внимания, акцент делается на детально разрабатываемых юридических гарантиях²⁸. Одной из действенных юридических гарантий конституционных прав и свобод является конкретизация конституционных норм в текущем законодательстве и подзаконных актах. Поскольку конституционные нормы о правах и свободах человека и гражданина носят весьма обобщенный характер, то для их наиболее полной реализации требуется их конкретизация в текущем отраслевом законодательстве. Для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина необходимо законодательное определение порядка такой реализации, т.е. необходимо установить юридическую форму реализации прав и свобод. Она состоит в определенном (как правило, закрепленном нормами права) порядке использования ими своих прав и исполнения юридических обязанностей.

Анализ конституционных актов государств Центральной и Восточной Европы показывает, что во всех них содержатся указания на то, что порядок и формы реализации основных прав и свобод устанавливается законами этих государств. Так, Конституция

²⁸ См.: Чиркин В.Е. Глава 4 Конституционно-правовой статус личности. // Сравнительное конституционное право. / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 166.

Республики Болгарии в ряде случаев специально указывает, что основания ограничения отдельных конституционных прав (права на свободу и личную неприкосновенность в ст. 30, права на неприкосновенность жилища в ст. 33, родительских прав в ст. 47) устанавливаются законом. В отношении иных конституционных прав (права избирать и быть избранными, права на референдум в ст. 42; свободы собраний в ст. 43, свободы союзов в ст. 44; права на вступление в брак в ст. 46; права на забастовку в ст. 50) Конституция Болгарии устанавливает, что порядок и условия из реализации устанавливаются законом. Конституция Латвийской Республики от 15 февраля 1922 г. в § 105 устанавливает, что законом может быть ограничено право частной собственности²⁹; а Конституция Литовской Республики от 25 декабря 1992 г. ч. 2 ст. 23)³⁰ и Конституция Российской Федерации (ст. 35) – что право частной собственности охраняется законом. Интересно, что Конституция Венгерской Республики в ряде случаев устанавливает дополнительные гарантии, обеспечивающие качество законов, регулирующих права и свободы граждан, устанавливая, что такие законы должны приниматься в Государственном собрании (парламенте Венгрии) квалифицированным большинством голосов в 2/3 от числа депутатов. Например, такая гарантия установлена в отношении закона, обеспечивающего реализацию свободы передвижения (§ 58 Конституции Венгерской Республики), защиту персональных данных (§ 59 Конституции), свободы совести (§ 60), права на получение публичной информации (§ 61) и т.п. Таким образом, прямое действие конституции государства не снимает проблему полноты и качества законодательства³¹.

О.Н. Бондарь и И.Н. Плотникова выделяют ряд форм конкретизации в отраслевом законодательстве большинства основных прав: а) детализация основного права (определение его объема,

²⁹ Конституция Латвийской Республики от 15 октября 1922 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 308-316.

³⁰ Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 332-362.

³¹ См.: Колесников Е.В. Развитие и конкретизация российской Конституции как условие законности и эффективного правоприменения // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (к 10-летию Конституции России): Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. А.И. Демидова, В.Т. Кабышева. Саратов, 2003. С. 67-68.

содержания всех терминов, использующихся при формулировании данного права, нормативное урегулирование всех способов его осуществления, необходимых ограничений данного права, гарантий его реализации и защиты); б) закрепление порядка возможных правомерных действий субъекта по приобретению, процедуре реализации и защиты данного права; в) установление обязанностей и функций государства и государственных органов, требуемых для реализации данного права, его защиты³². Для реализации права личности в большинстве случаев необходимо, чтобы нормы права указывали на юридические факты, с которыми связан их переход в стадию непосредственного пользования или исполнения. Отсутствие закрепления в законе юридических фактов (юридического состава) делает подчас невозможной реализацию лицом права или обязанности.

В процессе реализации конституционных прав и свобод гражданин соприкасается именно с органами исполнительной власти. Так, при реализации отдельных конституционных прав и свобод лицо само определяет порядок их реализации и организует их осуществление. Именно таким способом реализуются многие гражданские (личные) и политические права и свободы человека и гражданина, свободы совести, передвижения, право на выбор места пребывания и жительства, свободы слова, митингов, собраний, шествий и демонстраций и др. Такую форму реализации юридических прав личности можно условно назвать инициативной. Однако и в этом случае индивид уведомляет государственные органы (а именно, органы исполнительной власти о совершении каких-либо действий по реализации определенного конституционного права или свободы).

Существует и другая форма реализации конституционных прав и свобод – процессуально-правовая, – предполагающая, что закон с той или иной степенью определенности предусматривает порядок реализации личностью своих прав и обязанностей. Здесь закон устанавливает известную алгоритмичность процесса реализации, его

³² См.: Бондарь О.Н. Конституционное право на получение юридической помощи: сочетание материальных и процессуальных начал // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11; Плотникова И.Н. Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России. Саратов, 2004. С. 64.

процедуру: последовательность поведения самого носителя права, а также содержание действий обязанных органов и лиц, направленных на достижение цели наиболее полного и точного использования права или исполнения обязанности. Указание в нормах права на процессуально-процедурный порядок реализации прав крайне важно, когда он зависит от действий не только самого носителя права, но и от других лиц и организаций, когда необходимо их взаимодействие, сотрудничество и помощь друг другу в рамках конкретных правоотношений. Особенно это касается тех прав и свобод, в основе которых лежат определенные материальные блага и пользование которыми означает одновременно распределение последних между носителями данных прав (права на образование, на социальное обеспечение, на охрану здоровья и медицинскую помощь, в определенном смысле, и право на благоприятную окружающую среду). Это касается также тех прав, при реализации которых непосредственно затрагиваются общественные, коллективные интересы, когда необходимо гармоничное сочетание их с индивидуальным интересом личности (например, избирательных прав, свободы печати, права на объединение и др.). Отсутствие юридической регламентации процессуально-процедурных форм реализации прав и обязанностей подчас затрудняет их осуществление либо делает невозможным их реализацию.

Иногда процессуально-процедурная форма реализации конституционных прав и свобод включает правоприменительную деятельность компетентных органов публичной власти и должностных лиц. Такая деятельность необходима для того, чтобы наиболее полно гарантировать исполнение юридических обязанностей и использование прав, а также обеспечить государственный контроль за правильностью и точностью их осуществления. Акт применения означает по существу официальное признание перевода права или обязанности в стадию фактической реализации (использования или исполнения). При этом сама правоприменительная деятельность во

всех своих видах (применение диспозиций и санкций правовых норм) имеет всегда определенные процессуально-процедурные формы³³.

Эффективность, быстрота и максимальная полнота положительной реализации прав, в особенности в случаях, где необходимо сотрудничество граждан и органов публичной власти, общественных объединений, во многом определяются тем, насколько рациональна процессуальная форма и ее регламентация. Совершенная и целесообразно налаженная процедурно-процессуальная форма усиливает гарантии реализации прав и свобод прав и свобод человека и гражданина³⁴.

Поэтому, законодательное регулирование прав и свобод индивида, а также непосредственное действие конституционных положений не снимают необходимости в дальнейшей их конкретизации в подзаконных нормативных правовых актах органов исполнительной власти норм Конституции и законов, касающихся прав личности. В этой связи обеспечение прав и свобод человека в сфере исполнительной власти требует четкого правового закрепления не только статуса гражданина, но и соответствующих обязанностей органов исполнительной власти по его реализации и обеспечению, установления ответственности государственных служащих и органов исполнительной власти за нарушение прав и свобод индивида³⁵.

Система органов исполнительной власти неизбежно должна участвовать в осуществлении функций современного государства, которые, в свою очередь, нацелены на решение широкого круга государственных задач. Их выполнение (в первую очередь, реализация экономической и социальной функции, а также функции защиты прав и свобод человека и гражданина) позволит обеспечить нормальную жизнедеятельность личности, общества, государства.

М.А. Лапина в числе главных функций исполнительной власти определяет защиту прав и свобод граждан, обеспечение законности и правопорядка³⁶. Ю.Н. Стариков также выделяет «правозащитную»

³³ См., подробнее: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 305-314.

³⁴ См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. С. 210.

³⁵ См.: Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. С. 217.

³⁶ См.: Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации. М., 2006. С. 51.

функцию, т.е. функцию соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина³⁷. Д.Н. Бахрах, классифицируя функции исполнительной власти с позиций предметного подхода (по отраслевому принципу), особо выделяет функцию обеспечения безопасности личности, общества, государства, включающую обеспечение общественного порядка³⁸.

Н.А. Михалева отмечает возрастание роли правительств государств Центральной и Восточной Европы в сфере экономики, указывая, что постепенно преодолевается недооценка управления на всех уровнях и чрезмерный акцент на рыночную саморегуляцию³⁹.

Анализ конституций государств Центральной и Восточной Европы показал, что одним из основных направлений деятельности их правительств является обеспечение прав и свобод человека и гражданина, участие в создании экономических, социальных, политических гарантий их реализации.

Многие авторы, учитывая большую значимость организационной, управленческой деятельности органов государственной власти для реализации и охраны прав, законных интересов и обязанностей граждан, стали рассматривать ее как самостоятельный вид гарантий, включая его в систему общих (экономических, политических, духовных и др.) и специальных (юридических) гарантий в качестве элемента данной системы⁴⁰. Н.В. Витрук, указывая на особое место организационной деятельности в системе гарантий осуществления прав и свобод человека и гражданина, подчеркивает, что «это гарантия иного порядка, иного уровня, по существу, гарантия гарантий, ее нельзя рассматривать в одной плоскости с иными гарантиями»⁴¹.

К.Б. Толкачев и А.Г. Хабибуллин подчеркивают важность организационной деятельности государственных органов и иных

³⁷ См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. 2002. С. 100-101.

³⁸ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000. С. 165-168.

³⁹ См.: Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. С. 320.

⁴⁰ См.: Государство и демократия в период построения развитого социализма. М., 1974. С. 155; Иванов А.П. Гарантии конституционных прав и обязанностей советских граждан // Ученые записки Саратовского юридического ин-та. 1968. Вып. XVII. С. 116-118; Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М., 1974. С. 236; Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М., 1983. С. 68-73. Ямпольская Ц.А. О субъективных правах граждан и их гарантиях. // Вопросы советского государственного права. М., 1959. С. 166-167.

⁴¹ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. С. 305.

государственных институтов в обеспечении прав и свобод российских граждан. Они отождествляют обеспечение прав и свобод человека и гражданина с организационной деятельностью «государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенции, обязанностей с целью создания оптимальных условий для строгой, неуклонной реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод»⁴².

Возрастание влияния исполнительной власти в механизме современного государства является закономерным процессом, который происходит не только в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы, но и в других государствах⁴³. В общемировом масштабе XX в. ознаменовался переходом демократических государств от политики невмешательства (*laissez-faire policy*) к политике государства всеобщего благоденствия (*welfare state policy*). Деятельность социального государства направлена на обеспечение условий для достойной жизни человека в обществе путем реализации государственных программ социальной помощи, которые предусматривают использование налоговых механизмов, прямых социальных дотаций и иных инструментов в целях аккумуляции и перераспределения ресурсов.

С субъективно-правовой точки зрения изменение парадигмы государственного развития выразилось в возникновении социально-экономических прав граждан (прав второго поколения), которые нашли закрепление (в различной мере и неодинаковой форме) в конституционных актах развитых европейских стран, принятых после Второй мировой войны⁴⁴. С объективно-правовой – в распространении регулятивного воздействия исполнительной власти на все новые сферы жизнедеятельности общества, отмечавшегося уже с начала XX в., которое усиливалось по мере реализации идеи социального государства.

⁴² Толкачев К.Б., Хабибулин Л.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. Уфа, 1991. С. 41.

⁴³ Об изменении роли исполнительной власти в государствах Британского Содружества см., например: Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве. М., 2006. С. 13-15.

⁴⁴ См.: Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996. С. 103.

Расширение административной активности государства привело к интенсификации отношений между администрацией и гражданином. Усложнение функций государственного аппарата в условиях развития социально ориентированного государства с неизбежностью привело к разрастанию бюрократического аппарата, необходимого для осуществления функций распределения общественных благ и услуг, специализации последнего и увеличению пропасти между ним и гражданином, к еще большему отчуждению простого человека от власти. В связи с расширением власти администрации принимать дискреционные решения стало увеличиваться количество нарушений и жалоб на их деятельность со стороны граждан⁴⁵.

Расширение распределительно-регулятивной функции государства привело также к смещению центра политической власти от законодательных органов власти к исполнительным. Возрастание роли исполнительной власти выразилось не только в расширении дискреционных полномочий, ей предоставленных, но и в ее доминировании в законодательном процессе, а также в распространении института делегированного законодательства.

Таким образом, деятельность органов исполнительной власти современного демократического правового социального государства в сфере прав и свобод человека и гражданина может быть охарактеризовано как правообеспечительная, т.е. направленная на создание экономических, политических, идеологических, юридических и организационных условий беспрепятственной реализации основных прав и свобод человека и гражданина, а также непосредственное осуществление прав и свобод.

Основными направлениями деятельности высших органов исполнительной власти – Правительства Российской Федерации, правительств, кабинетов или советов министров государств Центральной и Восточной Европы – являются выработка государственной политики в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также участие в установлении юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством права законодательной инициативы.

⁴⁵ См.: Toxey W. The Ombudsman in the Common Law System – Administrative Justice // William and Mary Law Review. 1969–1970. Vol. 11. P. 140; Rowat D. The Ombudsman Plan: the Worldwide Spread of an Idea. Lanham, 1985. P. 131.

Деятельность центральных отраслевых органов исполнительной власти – министерств – в Российской Федерации и большинстве государств Центральной и Восточной Европы направлена на участие в реализации государственной политики государственной политики в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, что предполагает создание и развитие на территории государства общих гарантий (экономических и социальных условий) наиболее полной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также участие в установлении юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина посредством издания подзаконных нормативных правовых актов, определяющих порядок реализации законов, регулирующих права и свободы человека и гражданина.

В отдельных государствах (Республика Беларусь, Республика Болгарии, Республика Молдова, Украина) на министерства возложена обязанность непосредственного осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина путем оказания гражданам государственных услуг. В Российской Федерации, также как и в большинстве государств Центральной и Восточной Европы непосредственное осуществление конституционных прав и свобод человека и гражданина путем оказания гражданам государственных услуг возложено на органы исполнительной власти или иные институты публичной администрации, учрежденных правительством и находящихся в ведении соответствующих министерств, которые надзирают за их деятельностью.