**Становление правового государства в России: история и современность.**

**1. Понятие и принципы правового государства**

В общественном сознании правовое государство означает такой тип государства, власть которого основана на праве, им ограничивается и через него реализуется. Но такое представление, хотя и верное по сути, разумеется, недостаточно для адекватного понимания феномена правового государства, представляющего собой сложную, многофакторную систему.

В понятии правового государства можно выделить два главных элемента: 1) свободу человека, наиболее полное обеспечение его прав, и 2) ограничение правом государственной власти.

В общефилософском смысле свобода может быть определена как способность человека действовать в соответствии со своими интересами, опираясь на познание объективной необходимости. В правовом государстве в отношении человека надо создавать условия для его юридической свободы, своеобразный механизм правового стимулирования, в основе которого лежит принцип «дозволено все, что не запрещено законом».

Человек как автономный субъект свободен распоряжаться своими силами, способностями, имуществом, совестью. Право же, являясь формой и мерой свободы, должно максимально раздвинуть границы возможностей личности прежде всего в экономике, сфере внедрения научно-технического прогресса в производство и т.п. Не случайно в Российской Федерации принят целый пакет приоритетных экономических законов, посвященных собственности, земле, налоговой системе, приватизации государственных предприятий и т.д., которые фиксируют многообразие форм собственности, открывают простор для инициативы людей, дают возможность почувствовать себя хозяином.

Хорошую базу для отмены устаревших правотормозящих факторов создает Конституция РФ 1993 г., которая в ч. 1 ст. 34 устанавливает, что «каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Обобщенно-правовые аспекты личности воплощаются в формуле «права человека», которые являются фундаментальными в том смысле, что призваны обеспечивать первичные предпосылки достойного человеческого существования и лежат в основе конкретных и многообразных субъективных прав личности. Права человека как главное звено правового режима стимулирования для индивида есть источник постоянного воспроизводства его инициативы, предприимчивости, инструмент саморазвития гражданского общества. В современный период проблемы прав человека выходят на международный, межгосударственный уровень, что подтверждает правомерность их приоритета над проблемами государства, свидетельствует об их общенациональном характере. Они все прочнее становятся точкой отсчета в национальных правовых системах, правовом регулировании.

Права человека и правовое государство, несомненно, характеризуются общими закономерностями возникновения и функционирования, ибо существовать и действовать они могут только в одной «связке». Оба феномена (как отражено в названии) имеют в своей основе право, хотя его роль для них неодинакова, несмотря на существующие точки соприкосновения. Это свидетельствует о том, что соединяющим звеном между человеком и государством должно выступать именно право, а отношения между ними должны быть истинно правовыми.

Именно в связывании, ограничении правом государства и заключается сущность правового государства. Право здесь выступает как антипод произвола и как барьер на его пути. Поскольку государственная власть (особенно и главным образом власть исполнительная) имеет склонность вырождаться в различные злоупотребления, для нее необходимы надежные правовые рамки, ограничивающие и сдерживающие подобные негативы, возводящие заслон ее необоснованному и незаконному превышению, попранию прав человека.

Правовые ограничения необходимы для того, чтобы недостатки властной личности не превратились в пороки государственной власти. Вот почему можно сказать, что правом ограничиваются не собственно управляющие воздействия со стороны государственных структур на личность, а лишь необоснованные и противоправные ущемления интересов граждан. По сути дела право, ограничивая власть, бережет ее от саморазрушения.

Поэтому в условиях демократии право «меняется местами» с государством — утверждается его верховенство.

Итак, правовое государство — это организация политической власти, создающая условия для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также для наиболее последовательного связывания с помощью права государственной власти в целях недопущения злоупотреблений.

Из определения правового государства можно выделить два главных принципа (две стороны, сущности) правового государства: 1) наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина (содержательная сторона); 2) наиболее последовательное связывание с помощью права политической власти, формирование для государственных структур правового ограничения (формально-юридическая сторона).

Первый принцип нашел конституционное закрепление в ст. 2 Конституции РФ, где сказано, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Правовое государство должно последовательно исполнять свое главное предназначение — гарантировать каждому гражданину возможность всестороннего развития личности. Речь идет о такой системе социальных действий, при которой права человека и гражданина являются первичными, естественными, в то время как возможность отправления функций государственной власти является вторичной, производной.

Политической и правовой наукой ныне признается система гражданских (личных), политических, экономических, социальных и культурных прав личности, которые содержатся во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и других международных актах.

Второй принцип воплощается в жизнь с использованием прежде всего следующих способов и средств.

1. Ограничивают государственную власть сами права и свободы человека и гражданина, т.е. реальное осуществление первого принципа. Права человека положены в основу системы «сдержек и противовесов», правового ограничения для государства, не допуская тем самым излишнего регулирующего вторжения последнего в частную жизнь. «Индивидуальные права представляют все одну черту: они ограничивают права государства, — писал в начале XX в. А. Эсмен. — Государство должно воздерживаться от вмешательства в известные области, предоставляя известный простор личной деятельности».

Нужно понять, что государство само себя никогда не ограничит (какое бы оно ни было!), ограничить власть может только другая власть. То есть власть государства можно ограничить прежде всего правами человека и гражданина, которые выступают своеобразным проявлением власти личности, волей гражданского общества, составляют главную часть права вообще.

Только осознание необходимости инициативного поведения в правовой сфере, повышения юридической и политической культуры сможет стать настоящей гарантией приоритета прав человека и гражданина как высшей ценности над правами государства. Так же как любой уважающий себя спортсмен должен ежедневно поддерживать соответствующую физическую форму и постоянно подтверждать высокие результаты, точно так же и общество, и каждый индивид ежедневно должны поддерживать свою «правовую форму» бытия, постоянно бороться за свои права, отстаивать справедливость, ибо правовое государство — это не столько результат, сколько процесс. Он не достигается автоматически, раз и навсегда. Данный уровень правовой жизни необходимо систематически поддерживать, отвоевывать у бесправия.

Здесь будет уместным воспроизвести слова Р. Иеринга, который отмечал, что «каждый, кто защищает свое право, тот в узких пределах его защищает право вообще».

2. Среди правоограничивающих мер особое место занимает проблема разделения властей. Ее главное требование, выдвинутое Д. Локком и Ш. Монтескье в период борьбы буржуазии с феодализмом, заключалось в том, что для утверждения политической свободы, обеспечения законности и устранения злоупотреблений властью со стороны какой-либо социальной группы, учреждения или отдельного лица необходимо разделить государственную власть на законодательную (избранную народом и призванную вырабатывать стратегию развития общества путем принятия законов), исполнительную (назначаемую представительным органом и занимающуюся реализацией данных законов и оперативно-хозяйственной деятельностью) и судебную (выступающую гарантом восстановления нарушенных прав, справедливого наказания виновных).

Причем каждая из них, являясь самостоятельной и взаимосдерживающей друг друга, должна осуществлять свои функции посредством особой системы органов и в специфических формах.

Система «сдержек и противовесов», установленная в конституции, законах, представляет собой совокупность правовых ограничений в отношении конкретной государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной.

Так, применительно к законодательной власти используется довольно жесткая юридическая процедура законодательного процесса, которая регламентирует основные его стадии, порядок осуществления: законодательную инициативу, обсуждение законопроекта, принятие закона, его опубликование. В системе противовесов важную роль призван играть президент, который имеет право применить отлагательное вето при поспешных решениях законодателя, назначить при необходимости досрочные выборы. Деятельность Конституционного Суда тоже можно рассматривать в качестве правосдерживающей, ибо он имеет право блокировать все антиконституционные акты. Законодатель в своих действиях ограничивается временными рамками, самими принципами права, конституцией, другими юридическими и демократическими нормами и институтами.

В отношении исполнительной власти используются ограничения ведомственного нормотворчества и делегированного законодательства. Сюда же можно отнести установленные в законе определенные сроки президентской власти, вотум недоверия правительству, импичмент, запрет ответственным работникам исполнительных органов избираться в состав законодательных структур, заниматься коммерческой деятельностью.

Для судебной власти есть свои правоограничивающие средства, установленные в конституции, процессуальном законодательстве, выраженные в его гарантиях, принципах: презумпции невиновности, праве на защиту, равенстве перед законом и судом, гласности и состязательности процесса, отводе судьи и т.д.

Кроме всего прочего, фиксируются правоограничения, которые запрещают осуществлять функции, принадлежащие по закону другому органу. Деятельность государственных структур должна ограничиваться их компетенцией, которая основывается на принципе «дозволено только то, что прямо разрешено законом».

3. Федерализм тоже может внести свой вклад в дело ограничения государственной власти. Как своеобразное государственное устройство «федерация дополняет горизонтальное разделение власти еще и разделением ее по вертикали и тем самым становится средством ограничения государственной власти, системой сдержек и противовесов»1. Это создает своего рода «двойную безопасность» для прав человека и гражданина. При реально действующих федеративных отношениях различные государственные структуры и ветви власти будут контролировать друг друга, уменьшать вероятность злоупотреблений и произвола в отношении личности. Вместе с тем в условиях сепаратизма, ложно понятой идеи суверенизации, в рамках неустойчивых федеративных отношений и национально-государственной неразберихи «двойная безопасность» может легко превратиться в «двойную опасность» для свободы личности, когда и со стороны центра, и со стороны субъектов Федерации происходит покушение на права человека и гражданина.

4. Еще один способ ограничения политической власти — верховенство закона и его господство в общественной жизни. В правовом государстве закон, принятый верховным органом власти при строгом соблюдении всех конституционных процедур, не может быть отменен, изменен или приостановлен актами исполнительной власти. Закон принимается либо народом, либо депутатами, которые являются представителями народа и выражают соответственно общественные интересы в отличие от инструкций и приказов, принимающихся министерствами и ведомствами в своих узко отраслевых или корпоративных интересах. Поэтому при расхождении ведомственных распоряжений с законом должен действовать последний, как обладающий высшей юридической силой.

5. Взаимная ответственность государства и личности — еще один способ ограничения политической власти. И. Кант сформулировал данную идею так: каждый гражданин должен обладать той же возможностью в отношении властвующего к точному и безусловному исполнению закона, что и властвующий в его отношении к гражданину.

В условиях правового государства личность и властвующий субъект (как представитель государства) должны выступать в качестве равноправных партнеров, заключивших своеобразное соглашение о сотрудничестве и ответственности.

Это своеобразный способ ограничения политической власти, который выражает нравственно-юридические начала в отношениях между государством как носителем политической власти и гражданином как участником ее осуществления. Устанавливая в законодательной форме свободу общества и личности, само государство не свободно от ограничений в собственных решениях и действиях. Посредством закона оно должно брать на себя обязательства, обеспечивающие справедливость и равенство в своих отношениях с гражданином, общественными организациями, другими государствами.

«Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства», — закреплено в ст. 2 Конституции РФ.

Подчиняясь праву, государственные органы не могут нарушать его предписания и несут ответственность за нарушения или невыполнение этих обязанностей. Обязательность закона для государственной власти обеспечивается системой гарантий, которые исключают административный произвол. К ним относятся: а) ответственность правительства перед представительными органами; б) дисциплинарная, гражданско-правовая или уголовная ответственность должностных лиц государства любого уровня за нарушение прав и свобод конкретных лиц, за превышение власти, злоупотребление служебным положением и пр.; в) импичмент и т.п.

Формами контроля со стороны общественности за выполнением обязательств государственных структур могли бы стать референдумы, отчеты депутатов перед избирателями и т.д.

На тех же правовых началах строится и ответственность личности перед государством. Личность соглашается на определенные ограничения и обязуется подчиняться общим установлениям государства. Применение государственного принуждения должно носить правовой характер, не нарушать меру свободы личности, соответствовать тяжести совершенного правонарушения.

Таким образом, отношения между государством и личностью должны осуществляться на основе взаимной ответственности.

Названные способы и средства ограничения государственной власти могут рассматриваться в виде самостоятельных принципов, так или иначе развивающих и конкретизирующих второй основной принцип — последовательное связывание с помощью права государственной власти.

Кроме названных можно выделить и другие принципы, которые в той или иной мере вытекают из вышеприведенных и создают для них обеспечивающий фон. Это — высокий уровень правосознания и правовой культуры; наличие гражданского общества и осуществление контроля с его стороны за выполнением законов всеми субъектами права и т.п. По своей сути все принципы правового государства есть те ограничения, которые в конечном счете укрепляют позицию законной и легитимной власти.

Идея правового государства есть идея взаимоуправления гражданского общества и государства, предполагающая разрушение монополии государства на власть с одновременным изменением соотношения свободы государства и общества в пользу последнего и отдельной личности. Подлинное правовое государство создает условия для того, чтобы граждане воспринимали себя хозяевами, активными участниками управления делами общества, научились держать в узде «слуг-чиновников», усиливать позитивные и снижать негативные свойства государственности.

При всем многообразии принципов правового государства два из них все равно остаются основными, главными, определяющими, которые необходимо рассматривать во взаимосвязи, ибо оба они выражают две стороны сущности правового государства. Если анализировать только первую сторону (социальную, показывающую привлекательность, ценность идеи правовой государственности), упуская вторую (формально-юридическую, олицетворяющую средства достижения названных идеалов), то неясно, как добиться наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Если же, напротив, брать за основу только формально-юридический аспект, тогда становится не совсем понятно, во имя чего и ради кого необходимо ограничивать государственную власть посредством права. Ведь такое ограничение — не самоцель. Иначе государство вообще не выполнит полноценно ни одной из своих функций. И тогда гражданское общество от этого ничего не выиграет, а, наоборот, только проиграет.

В условиях правового государства право (как формальная система) может выступать в ряде случаев и как тормозящий фактор (препятствие, помеха) социально ценным действиям государства, не позволяющий подчас оперативно достигать определенных позитивных целей благовидными средствами. Например, разделяя власть и создавая многочисленные ограничения для нее, мы тем самым объективно связываем ее активность, инициативу, маневренность, «замешанные» в том числе и на благих намерениях, на общественных интересах, предполагаем трудные поиски согласия, принятие компромиссных решений. Другими словами, в сеть правовых ограничений попадают не только «плохие поступки» государства, но и «хорошие».

Правовое государство в условиях разделения властей в ряде случаев не может сконцентрировать необходимую энергию для решения крупных проблем. Эта энергия разбивается системой «сдержек и противовесов», как волны моря разбиваются о валуны. Сила власти не проявляется в полной мере и тогда, когда она требуется. Это — неизбежное зло, вынуждающее общество расплачиваться за подобное жизнеустройство.

Правовое государство представляет собой исторически сложившуюся форму организации и деятельности государственной власти, при которой само государство, все социальные общности, отдельный индивид находятся в одинаковом отношении к праву. Право выступает способом взаимосвязи государства, общества и индивида и предполагает, что все правовые акты соответствуют основному закону страны — Конституции.

Первым признаком правового государства является верховенство закона во всех сферах жизни общества. Закон устанавливает права и обязанности всех участников общественных отношений. В законах обязательно учитываются тенденции социального развитая, требования равенства и справедливости, защищаются нравственные ценности общества. В этом смысле закон имеет социальный характер „а не является результатом произвола государства. Вторым признаком правового государства служат гарантии прав личности, реальные возможности ее свободного развития. Реализация этих гарантий в идеале обеспечивается в процессе осуществления принципов невмешательства государства в дела гражданского общества. Государство обязано создавать условия для реализации прав личности: право на образование, социальное обеспечение, судебную защиту, собственность. Третьим признаком является взаимная ответственность государства и личности. Государство и индивид в равной мере ответственны за свои действия перед законом. Правовой характер взаимной ответственности государства и личности обусловлен тем, что, подчиняясь праву, государство и граждане не могут нарушать его предписания и несут ответственность за нарушение взятых на себя обязанностей. Четвертый признак — принцип реального разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

**2. История развития правового государства в России**

Развитие элементов правового государства в истории России прослеживалось на протяжении тысячи лет, но не привело к формированию законченной и оформленной системы.

Процесс формирования ранней государственности на Руси был долгим и противоречивым. Когда, по преданию, славяне в V веке спустились с Карпат и стали осваивать просторы Приильменья и Приднепровья, они уже находились на стадии разложения первобытной родовой общины. На новых местах расселения утверждается соседская община («вервь», «мир») — основа самобытности нарождавшейся государственности и соборной духовности русского народа.

Общинные отношения поддерживали вольнолюбивый дух русичей, отличавшихся смелостью, самостоятельностью, объяснимой воинственностью. Формировавшемуся правящему слою из родоплеменной знати и из разбогатевших на торговле сородичей и соседей противостояла мощная артельная солидарность воинов, землепашцев, охотников, скотоводов, ремесленников, которые численно и нравственно преобладали в общине.

Начала государственности, воспринятые варварами, завоевавшими территорию Западной Римской империи, были органически чужды обитателям восточноевропейских просторов. Здесь наивысшего расцвета достигла «военная демократия» — предгосударственное общественное устройство ряда европейских и азиатских народов. Она обеспечивала участие всех взрослых мужчин — членов общины в решении важнейших вопросов ее жизни, контроль вольных общинников за деятельностью племенной верхушки, всеобщее вооружение соплеменников, гласное назначение военачальников и других лиц, выполнявших общественно значимые функции. Высшим органом власти, опиравшейся на силу обычая и нравственных норм, было народное собрание, созывавшееся как племенной верхушкой (старейшинами), так и рядовыми соплеменниками.

Народное собрание (вече) утверждало обязательные для всех членов племени правила, которые после их идеологической легитимации жрецами приобретали характер категорических предписаний, установленных божественным промыслом. Эти предписания подлежали безоговорочному исполнению. Другие решения (народного собрания, старейшин, племенного вождя) могли опротестовываться. Они, как правило, не имели принудительного характера. Византийский историк Прокопий Кесарийский, характеризуя общественное устройство восточных славян той эпохи, отмечал, что они «не управляются одним человеком, издревле живут в народоправстве».

С укреплением древнерусского государства стало возрастать значение княжеской власти. Князь правил, опираясь на родовую аристократию и состоятельных граждан, считаясь с вечевыми традициями.

Политическая мысль Руси неизменно становилась на сторону высших правителей в их конфликтах с поборниками народного анархизма или амбициозно-местнического сепаратизма. В канун татаро-монгольского завоевания Даниил Заточник обосновал идею абсолютной княжеской власти, которая была взята на вооружение правителями Руси после освобождения от владычества чужеземцев. С Ивана III начинается история российского самовластия.

В эпоху самодержавного произвола такие принятые в Западной Европе понятия, как закон и право, в российской правовой мысли отсутствовали. «...Самое слово «право» было у нас неизвестно в западном его смысле, но означало только справедливость, правду». Слово «закон» так же, как и право, заимствованное у западных славян, было синонимом слова «завет». Обозначало оно божественное или традиционное, исходящее от предков установление, с которым обязаны были считаться все, боящиеся кары за совершаемые смертные грехи.

Именно так трактует закон первый русский политический мыслитель Илларион в своем «Слове о Законе и Благодати» (XI век). Он понимает под законом высшее установление — предписание, регулирующее насильственными мерами поведение человека в обществе. Исходит это установление непосредственно от Бога или, по Его внушению, от избранных им лиц (пророка, правителя и т. д.).

Но в правовых актах этого и более ранних периодов содержится указание и на законы, которые исходят одновременно и от Бога, и от выполняющих Его волю людей. Так, в договорах, заключенных Киевской Русью с Византией в X веке, говорится о русском законе, который, разумеется, принимается не князем, не народным собранием, а создается обычаями и традициями, в том числе порождаемыми божественным промыслом.

Между тем на связь закона с обычаем давно уже обратили внимание многие исследователи. Так, И. И. Срезневский в трехтомном труде «Материалы для словаря древнерусского языка» (М., 1958) указывает, что закон — «установление, исходящее от власти, противоположное обычаю, покону». В действительности же «закон» и «покон» (обычай) — однокорневые существительные. Их общий корень присутствует в таких словах, как «конец», «исконный», «испокон». Так что если закон — это предел, установленный Богом, природой, властью, то обычай (покон) — это способ взаимодействия с таким пределом, выработанный на опыте ряда поколений.

В эту систему правовых ценностей легко, почти органично, включается понятие «указ». Закон — это предел. Обычай — опыт взаимодействия с таким пределом. Указ — конкретная задача, выдвигаемая правителем и подлежащая выполнению в рамках закона с учетом накопленного опыта взаимодействия с ним. Иначе говоря, закон — фундаментальная основа любой правовой системы, обычай — способ его применения на разных этапах развития такой системы, указ — ограниченный законом и обычаем правовой акт, выражающий те или иные намерения и устремления субъекта права. Закон и обычай — объективный фундамент правовой системы, указ — ее субъективная, изменчивая часть. Потому и народ привык с большим довернем относиться к закону, нежели к меняющимся и порой непредсказуемым указам и распоряжениям начальников разного уровня. Русская традиция: закон — от Бога, от разума, от воли народа; указ — от прихоти, амбиций, а то и просто дури начальства.

К сожалению, в условиях самодержавного строя народ был лишен какого-либо намека на справедливое законотворчество. Иван IV был образованным в правовом отношении человеком. Он модернизировал систему государственного управления, используя лучшие европейские образцы. Созданная им разветвленная иерархия чиновничьей бюрократии сохранилась фактически до наших дней, при нем же была осуществлена кодификация правовых актов, облегчившая их использование в практике судебной и государственно-управленческой деятельности. И он же положил начало дорого обошедшейся России дурной традиции подмены общегосударственных законов административными предписаниями и распоряжениями верховной власти. Термин «указ» (заимствование из польского) появился несколько позже, при Алексее Михайловиче. Но создатель указного права на Руси, несомненно, Иван Грозный. Его переписка с бежавшим в Литву Курбским ясно показывает, что российский самодержец считал себя стоящим выше закона, а свою волю — решающей для определения и настоящего и будущего государства.

При Иване IV окончательно утвердилась законодательная формула: «Царь указал и бояре приговорили». Разновидностями законов были уставы, жалованные грамоты, судебники и т. д. Принимались они царем по совету с Боярской думой, ставшей официальным, но не закрепленным законом государственным институтом. Царь мог утвердить закон и без совета с Боярской думой.

В период царствования Ивана IV стали созываться Земские соборы из выборных сословных представителей. Они передавали отношение подданных к действиям царской администрации. Земский собор 1613 года избрал нового царя — Михаила из рода Романовых. Приговоры Боярской думы, решения Земских соборов носили законодательный характер. Но в правовой сфере царил указ, принимавшийся царем. Среди царских указов был и знаменитый указ о заповедных летах, усиливавший закабаление крепостного крестьянства.

По некоторым данным, Михаил при избрании на царствование дал обещание не принимать решений без совета с Земским собором или Боярской думой. Но при его преемниках это обещание не выполнялось. Роль соборов и Думы постепенно была сведена на нет.

Самым выдающимся правовым актом допетровской эпохи было Соборное уложение Алексея Михайловича (1649 г.). В нем были собраны воедино действующие царские указы и боярские приговоры (Боярская дума принимала решения, не утверждавшиеся царем, их правовая значимость была ниже значимости царских указов), а также соответствующие статьи судебников. К составлению Уложения была привлечена большая группа образованных людей, работавших в приказах. Окончательный текст обсуждался Боярской думой, после чего его утвердили выборные люди (Земский собор). Две главы Уложения посвящались защите престижа царской власти.

Петровские реформы были попыткой соединить самодержавно-крепостническое государственное устройство с некоторыми достижениями Западной Европы в области развития правовой системы. Они сохраняли признание богоданности царской власти, но соединяли его с рационалистическим представлением о передаче людьми верховной власти монарху в целях самосохранения (царь — отец народа). Суть этих реформ выразил Феофан Прокопович: «Его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответ дать не должен». Особенность петровского законодательства — ориентация на активное усвоение западного опыта, прежде всего установление четко определенного законом правового порядка, ограничивающего волю и произвол субъектов управления. Ведущим стал принцип законности, потеснивший господствовавшие до этого обычаи и традиции.

Для повышения качества законотворческой деятельности Петром I создается Правительствующий Сенат. Но разделения правовых актов на законы и указы еще не произошло. Царь издавал указы, указами же утверждал акты, являвшиеся по своему значению законами.

Екатерина II, имевшая обширную переписку с мыслителями эпохи Просвещения (Вольтером, Дидро и другими), первой задумалась о соотношении закона и воли государя. Осознание этого факта вызвало к жизни идею созыва представителей различных сословий для выработки проекта оптимального политического устройства страны. В 1767 г. была образована Уложенная комиссия — прообраз российского парламента.

В нее вошли представители (как правило, выборные) от дворянства, городов, правительственных учреждений, государственных крестьян, казачества, национальных групп, ведущих оседлый образ жизни, то есть от всего населения страны (за исключением духовенства, частновладельческих крестьян, кочевников и солдат, не занимавшихся пахотой). К сожалению, в условиях усиливающегося абсолютизма работа этой комиссии оказалась безрезультатной.

Лишь при внуке Екатерины II Александре I идея представительных учреждений парламентского типа нашла воплощение в проекте М. М. Сперанского о создании законодательного собрания — Государственной думы — из представителей, выбранных через посредство волостных, окружных и губернских дум, но проект не осуществился.

После расширения законодательных функций Сената (1802 г.) в области разработки царских указов был создан в 1810 г. Государственный совет, главной задачей которого стало рассмотрение законодательных актов. Четко определялись три вида таких актов: законы, уставы и учреждения. В статье III царского Манифеста, изданного по этому поводу, указывалось: «Никакой Закон, Устав и Учреждение не исходит из Совета и не может иметь своего совершения без утверждения Державной Власти». Таким образом, впервые закон был выделен из всех правовых актов как возглавлявший их иерархию юридический документ.

Дальнейшим шагом в изменении взаимоотношений закона и указа стали реформы, проводимые Александром II. В пореформенную эпоху это новое соотношение выразилось в значительном возраста нии роли закона как основного источника права. Но законодательные органы европейского типа в России XIX в. так и не были созданы. Лишь в начале XX в. страна обрела свой парламент — Государственную думу.

Проверку на прочность не выдержала и дооктябрьская государственно-правовая структура: лишь только в обществе нарастала напряженность, самодержавная власть тут же покушалась на власть представительную в лице Думы. Вспомним обстоятельства разгона I и II Дум, в частности третьеиюньский переворот Столыпина (1907 г.), осуществленный с прямым нарушением даже самих основ самодержавного указного права, в частности октябрьского (1905 г.) Манифеста царя, согласно которому ни один закон не мог быть принят без согласия Думы. Ряд законов, в том числе об изменении избирательной системы, был принят именно помимо Думы. Аналогичные явления наблюдались и в период первой мировой войны, когда деятельность Думы была приостановлена. Фактическое прекращение царем думской деятельности осуществлялось всякий раз, как только Дума обнаруживала стремление перейти от позиции одобрения царских указов к их конструктивной критике.

Создание законодательного учреждения, чем-то походившего на западные парламенты, заложило первые предпосылки для возвышения роли закона в иерархии правовых актов. Конечно, о разделении властей, как говорилось в главе I, речь еще не шла. Но материальная база законотворчества в лице Государственной думы возникла. Если для монарха, органов исполнительной и судебной власти законотворческий процесс — это одно из направлений (отнюдь не главное) их деятельности, то парламентские институты как раз и создаются для осуществления и совершенствования законодательной работы.

Так как любой закон вступал в силу только с санкции царя (преодолеть царское вето Дума не могла), то западноевропейская традиция верховенства закона в правовом поле России еще не утвердилась, по-прежнему в нем господствовал указ. Но правовая мысль, опережая реальную практику, активно работала над определением положения закона в правовой системе. При этом российские теоретики-правоведы, следуя за своими европейскими и североамериканскими коллегами, отводили закону место основного источника права, на который должны ориентироваться все остальные правовые акты, в том числе и царские указы.

Передовая политическая мысль России стремилась преодолеть несоответствие российских представлений о законе западноевропейским идеям, рожденным эпохой Просвещения.

Все три общественно-политических направления, сложившихся в России в XIX в. (консервативно-охранительное, либеральное и революционно-демократическое), исходили из признания объективного характера закона в отличие от указа, отражавшего субъективную волю правителя (или правящего органа). Н. М. Карамзин (консерватор) считал, что законы вырастают из обычая, приобретая в правовой форме абсолютный характер. «Сила власти — царю, сила мнения — народу», — такой была позиция представителей либерального направления, ратовавших за создание влиятельных законодательных органов, которые хотя бы частично реализовывали идею разделения властей. При этом славянофилы оказывали предпочтение традиционным российским формам законодательства (Земские соборы, Боярские думы, вечевое и земское самоуправление), а западники (Т. Н. Грановский, К. Д. Кавелин, Б. Н. Чичерин и другие) отстаивали формы, присущие западному парламентаризму.

Ряд конституционных проектов, в том числе и подготовленных при участии отдельных представителей разных общественно-политических направлений, носили половинчатый характер. Среди них конституция, написанная еще в XVIII в, Н. И. Паниным совместно с Д. И. Фонвизиным (она предлагала передать законодательную власть Верховному Сенату, состоящему из выборных представителей дворянства и лиц, назначаемых царем), конституционная хартия Н. Н. Новосильцева (1820 г.), конституционные проекты П. А. Валуева (1863 и 1866 гг.), основанный на них проект М. Т. Лорис-Меликова, одобренный Александром II за несколько дней до гибели (он предусматривал создание представительного органа, часть членов которого назначалась, а часть избиралась для обсуждения проектов законов). Все эти проекты в конечном счете отвергались. Даже предложение выдающегося дипломата Н. П. Игнатьева о созыве Земского собора вызвало такой отпор со стороны правящей верхушки, что Александр III вынужден был отправить в отставку царедворца с поста министра внутренних дел.

Естественно, что идеи представителей революционно-демократического направления искоренялись самым беспощадным образом. А. Н. Радищев разделял положение Ж.-Ж. Руссо о том, что издавать законы призван народ. Причем, если Руссо сравнивал законы с костылями, которые позволяют передвигаться старику, в молодости (т. е. в «золотой век» древности) прекрасно обходившемуся без них, то Радищев считал стремление человека жить в обществе и быть связанным с ним естественным. Закон трактовался им как средство достижения свободы человека, чей разумно понятый интерес совпадает с общественным интересом, отраженным в законе.

Идеи Радищева получили развитие в программных документах декабристов. Конституция Н. М. Муравьева предусматривала ограничение царской власти созданием высшего законодательного органа — двухпалатного Народного вече. «Русская Правда» П. И. Пестеля утверждала идею республиканского устройства, при котором все правительственные акты принимаются с ведома народа и при совете с ним. С этого момента борьба за республику стала основным критерием принадлежности того или иного деятеля к революционно-демократическому направлению.

Царская власть жестоко расправлялась со сторонниками республики. Даже вынужденная пойти на уступки народу в условиях начавшейся революции 1905 г., она отстаивала идею самодержавной монархии.

В Манифесте от 17 октября 1905 г. устанавливалось «как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы». Это был огромный прорыв на пути превращения России в демократическое государство. Но сразу же последовали и оговорки. В феврале 1906 г. царь наделил не избираемый Государственный совет законодательными функциями, превратив его в высшую законодательную палату с правом наложения вето на решения Думы.

Кроме того, согласно статье 87 «Основных законов Российской Империи» царь имел право единолично издавать законы в перерывах между сессиями Думы, внося их потом на утверждение законодательного органа. Дума не могла изменить «Основные законы», которые разрешали императору распускать Думу своим указом. Таким образом, указное право и в этом случае оказалось поставленным над законом.

В начале XX в. указы продолжали издаваться, но уже в сравнительно ограничительном виде, то есть их действие было направлено на проведение сугубо конкретных правовых акций или преобразований. Разработка же фундаментальных правовых актов осуществлялась в виде подготовки законов. Именно закон, а не указ становится основным регулятором поведения всех граждан, а не отдельных сословий. Закон и указ как бы меняются местами.

Закон, а не указ становится основным правовым регулятором и всей экономики страны. Соответственно, правовая регламентация хозяйственной жизни перемещается от одного лица — царя, как это было на протяжении XVII—XIX вв., к трем лицам — Госдуме, Госсовету, царю, то есть усложняется структура самого института законодателя, становится более гибкой, учитывающей значительно более широкие интересы и представительство общественных слоев.

Начавшаяся в августе 1914 г. первая мировая война фактически прервала благотворный процесс делегирования закону основных полномочий законотворчества. Чрезвычайные обстоятельства, продиктованные военным временем, и растущая строптивость депутатов Госдумы как реакция на неспособность самодержавия к адекватному ситуации правовому поведению привели к фактическому распаду триединой структуры института законодательства. Дума была отстранена царем от принятия важнейших правовых решении, а в феврале 1917 г. и вовсе распущена. Бездействовал и Госсовет. Последствия этого известны — февральская революция 1917 г. и уход с политической арены династии Романовых.

Однако с отстранением от власти творца указного права его традиции не прекратились. Они нашли свое отражение сначала в правовых актах Временного правительства, ставших с февраля по октябрь 1917 года главным источником так называемого революционного права, а затем в декретах Советской власти.

Для Временного правительства было характерно стремление сохранить дореволюционную правовую традицию и юридическую практику.

Июльские события и корниловский путч, приведшие к стремительной большевизации Советов, выступавших мощным конкурентом Временного правительства, сперва дезориентировали Временное правительство, а затем и окончательно лишили его властной дееспособности.

Октябрьская революция, победившая под флагом слома старой государственной машины, ликвидировала сам принцип разделения властей. Руководствуясь противоположным принципом соединения в одном органе законодательной и исполнительной властей (как в Конвенте времен Французской революции), то есть признанием того, что закон должны проводить в жизнь те, кто его принимает, большевики, проведя по разработанному Временным правительством положению выборы в Учредительное собрание, тут же распустили его, убедившись, что в нем верх взяли противостоящие им политические силы. Таким образом, закону была предпочтена так называемая революционная целесообразность, которая на практике, особенно на местном уровне, зачастую оборачивалась произволом.

Вынужденная отбиваться от многочисленных внутренних и внешних врагов Советская власть в качестве главного источника права избрала не закон, а декрет, то есть все тот же приснопамятный указ. То, что в отличие от царских указов декрет выступал в виде коллективной формы правотворчества (Совнаркома, ЦК или Политбюро), сути дела не меняло. Декрет широко использовался в практике работы Временного правительства, всех без исключения правительств, возникавших на территории страны во время гражданской войны и в первые годы восстановительного периода. А если уж говорить о первооткрывателях декрета, то ими являются законодатели периода Французской революции 1789 г.

После разгона Учредительного собрания единственным высшим органом власти в стране стал Всероссийский съезд Советов. Этот орган под разными редакциями названия в качестве высшего властного органа просуществовал в СССР до декабря 1991 г., когда в результате Беловежских соглашений между тогдашним руководством Российской Федерации, Украины и Белоруссии был ликвидирован Советский Союз, а в России — до декабря 1993 г., когда после расстрела российского парламента была принята новая Конституция Российской Федерации. В перерывах между сессиями Всероссийского съезда Советов высшим органом власти был Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК). Съезд избирал правительство — Совет Народных Комиссаров (СНК).

На основе этого правосознания были приняты Конституция РСФСР 1918 г., ряд кодексов об актах гражданского состояния, о труде, брачном, семейном и опекунском праве, руководящие начала по уголовному праву и др.

В годы гражданской войны нарождавшаяся новая законность была существенно ограничена. Роль права сплошь и рядом сводилась на нет. Массовые репрессии, внесудебная расправа стали обычным явлением как у «белых», так и у «красных». Лишь с окончанием гражданской войны по инициативе В. И. Ленина началось восстановление законности.

Концепция соединения законодательства и управления в первые годы Советской власти не позволила выделить закон в юридическом смысле этого слова. Это произошло позднее с принятием Конституции СССР 1936 года в было закреплено в Конституции СССР 1977 года. Кодификации законодательства 20-х в 60-х годов были заметными правовыми реформами, в результате которых закон «оттеснял» подзаконные акты и вводил новые регуляторы. Однако уже назревал период воскрешения идеи верховенства закона. Он наступил в условиях полного обновления законодательства не только Союза ССР, но и республик с середины 80-х — начала 90-х годов. Закон стал приобретать значение первичного регулятора общественных отношений, «переворачивая» тем самым всю правовую систему.

В политической науке выделяют советский тип государственности. Советское государство создавалось в конкретных исторических условиях и на основе марксистских теоретических представлений.

Оно складывалось как полная противоположность государству буржуазно-правовому. Недооценивались принципы правового государства: разделение властей на законодательную, исполнительную, судебную, реальное верховенство закона над властью, контроль гражданского общества за властными органами. По форме правления советское государство было республикой. Однако особенность его состояла в объединении всех ветвей власти в Советах, в которых депутаты одновременно принимали законы, исполняли их и контролировали их исполнение в интересах трудящихся.

Особенностью советского государства была руководящая роль Коммунистической партии. Партия осуществляла подбор кадров на все руководящие государственные должности с помощью механизма номенклатуры. Руководство партии принимало все важнейшие решения, которые в форме директив передавались Советам. Советы осуществляли эти директивы как свои решения или совместные с партией постановления, поскольку цели были общие.

Руководящая роль Коммунистической партии выражалась в наличии реальной и авторитарной власти Генерального секретаря ЦК. Власть Генерального секретаря представляла собой одну из разновидностей президентской диктатуры. Советское государство не выработало механизма периодической передачи власти от одного вождя к другому, что создавало напряжение в обществе всякий раз, когда умирал очередной вождь.

Создавая советское государство, его основоположники полагали, что оно быстро будет отмирать. Поэтому, понимая пролетарское государство как средство подавления эксплуататорских классов, Сталин акцентировал внимание на репрессивной функции. Для этого была создана разветвленная система карательных органов, учреждена строжайшая трудовая дисциплина, установлен идеологический контроль за средствами массовой информации.

Правда, будучи не правовым, советское государство смогло реализовать социальную функцию. Успехи системы здравоохранения, образования и воспитания, культуры, политика поддержки семьи и материнства, занятости и т. д., созданные в советском государстве, были признаны во всем мире. Отмена руководящей роли КПСС привела к развалу государства и социальных гарантий.

Современное российское государство по своему типу является переходным. Оно несет на себе отпечаток черт традиционной государственности: стремление контролировать раз личные стороны жизни, выступать в роли главного распределителя средств, номенклатурный принцип подбора руководящих кадров. Появились демократические начала в его деятельности: свободные выборы как способ формирования верховной государственной власти, политический плюрализм, разделение властей, формальное следование Конституции.

Процесс создания правового и социального государства в России займет много времени. Движение к этой цели в значительной мере будет зависеть от решения ряда первоочередных проблем: укрепления государственной власти, федерализма, развития гражданского общества, соблюдения, принципов социальной справедливости.

**3. Практика становления правового государства в России**

В ч. 1 ст. 1 Конституции РФ закреплено, что «Российская Федерация — Россия есть демократическое правовое федеративное государство с республиканской формой правления». Несмотря на то что в данной статье прямо указывается, что правовое государство уже есть в России, думается, это скорее пока лишь цель, к которой необходимо стремиться.

Подлинное же правовое демократическое государство означает, что граждане должны воспринимать себя хозяевами жизни, активными участниками управления общественными делами, должны научиться управлять «слугой-государством», усиливать его позитивные качества и снижать негативные. Правовое государство — это одна из наиболее совершенных форм взаимоотношения гражданина и государства, где последнее должно действовать в правовых рамках, управляться законом, правами человека.

Процесс становления правовой государственности занимает длительное историческое время. Он совершается вместе с формированием гражданского общества и требует целенаправленных усилий. Правовое государство не вводится единовременным актом (даже если этот акт является демократической Конституцией) и не может стать результатом чистого законодательства. Весь процесс должен быть органически пережит обществом, если оно для этого созрело.

Необходимо коренным образом преобразовать социально-экономическую и политическую системы, «сократить огромный разрыв между богатыми и бедными слоями населения, минимизировать безработицу, обеспечить выполнение социальных программ — иначе говоря, устранить социальную почву роста преступности и нарушений законности. Но одновременно нельзя упускать из виду и обширный комплекс мер государственно-правового порядка, без которых достижение этих целей также не может быть обеспечено. Речь идет прежде всего об укреплении российской государственности в самом широком смысле, включая решение запутанных проблем федерализма и национальных отношений, прекращение «войны законов», повышение профессионализма, демократизацию отношений с гражданами».

Россия в современный период находится в состоянии кризиса, что обостряет те трудности и препятствия, которые стоят на пути движения к правовому государству. Среди них особое беспокойство у общественности вызывает положение в области прав человека, коррупция, расцвет бюрократизма, рост преступности и т.п.

Бывший Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации С.А. Ковалев в своем докладе о процессе формирования правового государства в России сказал следующее: «Ни о какой федеральной программе, ни о каком прогрессе в области прав человека не приходится говорить, если между властью и обществом по-прежнему будет стоять стеной отчужденная от общества бюрократия, озабоченная лишь удержанием в своих руках рычагов власти. Россия никогда не станет ни правовой, ни демократической, если власть по-прежнему останется неким таинством, а не понятным для каждого рабочим механизмом решения общих задач».

В правовом государстве власть рассматривается как сила, стоящая «на службе у права» (Ж. Бюрдо), которая нужна прежде всего для того, чтобы обеспечить действие законов и соответственно выраженных в них общественных интересов. На этих основах и решаются многие проблемы. В сегодняшней же России системы законов как реально действующей силы еще нет. Господствует, как известно, «указное право», что в конечном счете обрекает на беспомощность и унижения и простого человека, и бизнесмена, и политика.

В правовом обществе личность и государство рассматриваются как равные партнеры, у нас же сейчас, к сожалению, взаимная ответственность пока только на бумаге.

«Необязательное» поведение нашего государства порождает цепную реакцию. Российские граждане точно так же начинают относиться и к выполнению своих обязанностей, «платят государству той же монетой»: отказываются от гражданской ответственности, от участия в выборах и референдумах (как общегосударственных, так и региональных), уклоняются от военной службы, от уплаты налогов, от оплаты за квартиру и за проезд на общественном транспорте и т.д. и т.п.

Для того чтобы вернуть доверие народа, власть должна доказать свою состоятельность (в том числе и финансовую), пойти на кардинальные перемены. Речь идет прежде всего о существенном сокращении громоздкого государственного аппарата, который слабо контролируем, и возложении на чиновников реальной ответственности за осуществление их функциональных обязанностей; о расширении сферы гласности в деятельности президентских структур и исполнительной власти; о трансформировании «суперпрезидентской» республики в нормальную президентскую республику, в которой президент возглавлял бы правительство и в случае неудачи вместе с ним бы уходил в отставку; об «оживлении» института импичмента (сейчас он является заведомо «испорченной игрушкой»); о расширении полномочий парламента; о максимальном учете опыта становления правового государства в других странах и т.п.

Для нашей ситуации актуально осознание различия между формой и содержанием правового государства. К форме правового государства можно отнести наличие демократического права, субъективных усилий агентов власти и нарождающихся носителей гражданских отношений. Содержанием правового государства выступает развитое рыночное пространство, гражданский процесс и осуществление управления посредством правовых механизмов.

Очевидно, что в содержательном плане Россия к правовому государству подойдет не скоро. Поэтому в начальной стадии реформирования политической системы можно говорить только о правовой форме. Во-первых, необходимо создать такое правовое пространство, которое позволило бы при сохранении демократической формы политики развивать рыночное содержание. Вопрос этот для нашей страны будет долго открытым, а к правотворчеству будут предъявляться все более строгие требования. Нынешняя Конституция в основном декларирует права и обязанности субъектов правового пространства, являясь пока, по сути дела, законом о выборах и формах осуществления высшей власти.

Во-вторых, существует потребность в правовой ориентации политической элиты. До тех пор пока не заработают правовые институты, необходимы сверхусилия высших субъектов власти, направленные на сохранение начал правовой организации. В настоящее время функции гаранта конституционного права взял на себя Президент Российской Федерации. В то же время он является руководителем исполнительной власти, которая испытывает серьезные трудности в управлении страной. Проблемы исполнительной власти создают предпосылки для абсолютизации власти, сохранения моментов тоталитарной политики.

В-третьих, без гражданского общества нельзя создать правовых отношений. Гражданский контроль, гражданская экспертиза, гражданское участие являются необходимыми формами движения к правовому государству. Для развития гражданских отношений требуется наличие свобод, осуществление прав человека, развитие рыночной инфраструктуры.

В целом можно говорить о том, что в России в 90-е гг. появились, формальные предпосылки для движения к правовому государству. К этим предпосылкам относятся элементы демократического политического пространства, идеология части правящей элиты, ее субъективные усилия по демократизации политической науки, гласность, свобода слова, совести, печати, собраний и т.д. Можно говорить о возникновении содержательных предпосылок правового государства в виде института частной собственности и элементов рыночных отношений. В то же время содержательные основания недостаточны для упрочения правовых отношений.

Какие шаги можно предпринять для развития правовых отношений? Во-первых, демократия требует более высокого уровня осознания всего процесса реформирования. Во-вторых, движение к правовому государству не может не носить комплексного характера. В-третьих, политическая система России требует не только внутренних воздействий, но, очевидно, более активной политики всего мирового сообщества в соответствии с сегодняшними реалиями и тенденциями развития информационного общества.

**Список литературы**

Лугин В. О. «Указное право» в России. М., 1996.

Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: Учебное пособие. – М., 2000.

Паренти М. Демократия для немногих. М., 1990.

Политическая институционализация российского общества // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 2.

Российская историческая политология. Курс лекций: Учебное пособие / Отв. ред. С.А.Кислицын. – Ростов н/Д, 1998.

Шелестов Ю.И. К вопросу о генезисе концепции правового государства // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12. Политические науки. 1997. № 2.