

О. В. Гришкевич
*Национальный центр законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь*

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ И СТАНОВЛЕНИИ КОНЦЕПЦИИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА (RULE OF LAW)

В научной литературе, а также в нормативных правовых актах и международно-правовых документах в рассматриваемом контексте употребляются в том числе такие понятия, как Rule of Law, верховенство права, господство права, правовое государство, верховенство закона и т. д.

Основателем современной концепции верховенства права в юридической доктрине является британский юрист А.В. Дэйси. В своем труде «Введение в изучение английской Конституции» он указывал на существование двух принципов: суверенитета или верховенства парламента и принципа верховенства права. Соответственно, верховенство права рассматривалось как ограничение (а не как полный контроль) теоретически неограниченной власти (в условиях Великобритании) государства в отношении индивидуума.

Р.А. Каламкарян отмечает, что господство права стало основой государственного конституционного строительства стран мира. При этом, как указывает В.Е. Чиркин, в подавляющем большинстве основных законов государств нет термина, буквально означающего «верховенство права». Вместо этого в законодательстве и литературе используются три термина и понятия: 1) английский термин «Rule of Law» – буквально «правление права», с переводом на русский язык обычно как верховенство, реже как господство права; 2) немецкий термин «Rechtsstaat» – «правовое государство», который в переводе в таких же словах используется во французском, испанском, португальском и многих других языках; 3) законность (в разных вариантах); слово «законность» используется также в отдельных документах в сочетании с принципом «правовое государство».

Следует подчеркнуть, что понятия, употребляемые в данном контексте (в том числе верховенство права, Rule of Law, Rechtsstaat, État de droit, правовое государство, верховенство закона и др.), не являются синонимами в строгом смысле и синонимичны не всегда.

Что касается национального законодательства, то, например, в Основном законе Германии закреплен термин «Rechtsstaat» («правовое государство»); во Франции – это «принцип законности и верховенства нормы права»; в Великобритании понятие «Rule of Law» («верховенство права») является важным конституционным принципом. В США концепция господства права понимается через принцип «Правительство под законом» («Government under Law»); в более развернутом варианте данная концепция включает в себя три элемента:

1) «Правительство под законом» («Government under Law»); 2) «Правительство посредством закона» («Government by Law»); 3) «Справедливость согласно праву» («Justice according to Law»). Понятие верховенства права (или правового государства) признано в качестве основы государственного устройства в ряде Конституций стран Центральной и Восточной Европы (в Албании, Беларуси, Боснии и Герцеговине, Македонии, Венгрии, Молдове, Сербии, Словакии, Словении, Румынии, Украине, Хорватии, Черногории, Чехии, Эстонии); ссылка на этот принцип встречается реже в «старых демократиях», в основном в преамбулах или в иных общих положениях (в Андорре, Испании, Мальте, Норвегии, Португалии, Финляндии, Швейцарии, Швеции).

С середины XX в. доктрина верховенства права постепенно выходит на уровень международно-правового регулирования. Так, в соответствии со ст. 14 Проекта Декларации прав и обязанностей государств, разработанного Комиссией международного права ООН на ее первой сессии в 1949 г., «каждое государство обязано поддерживать свои отношения с другими государствами в соответствии с нормами международного права и с тем принципом, что суверенитет каждого государства подчинен верховенству (Supremacy) международного права». Положения указанной статьи Проекта Декларации Р.А. Каламкарян называет «определяющим фактором теоретического построения концепции господства права (Rule of Law) в международных отношениях».

Обеспечение верховенства права в международных делах выступает одним из направлений деятельности ООН и особо отмечается в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи и докладах Генерального секретаря. Общее определение рассматриваемого понятия было дано в докладе Генерального секретаря ООН «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах» 2004 г., согласно которому речь идет о таком принципе управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности.

В рамках Совета Европы верховенство права закреплено прежде всего в преамбуле Устава Совета Европы от 5 мая 1949 г., где утверждается «приверженность духовным и моральным ценностям, которые являются общим достоянием их народов и подлинным источником принципов свободы личности, политической свободы и верховенства права, лежащих в основе любой истинной демократии» (rule of law – в английском варианте; prééminence du droit – во

французском варианте), а также в ст. 3, согласно которой «Каждый Член Совета Европы должен признавать принцип верховенства права [...]». Далее, в преамбуле Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. указывается: «Правительства европейских государств, движимые единым стремлением и имеющие общее наследие политических традиций, идеалов, свободы и верховенства права [...]» (rule of law – в английском варианте; *prééminence du droit* – во французском варианте). Определение понятия верховенства права в данных документах не дается, как и в резолюции 1594(2007) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Принцип Rule of Law» от 23 ноября 2007 г. Отметим, что в указанной резолюции было подчеркнuto, что термины «Rule of Law» и «*prééminence du droit*» представляют собой «субстантивные правовые концепции, которые являются синонимами и должны рассматриваться в качестве таковых во всех английских и французских версиях документов, выпускаемых Ассамблеей, а также в государствах-членах в официальном переводе». В юридической литературе, например С.А. Грачевой, также обозначается, что определяющее значение для развития задач и характеристик верховенства права имеют правовые позиции Европейского суда по правам человека, в ведении которого находятся все вопросы толкования и применения Конвенции 1950 г.

Как отмечает В.Е. Чиркин, признанного определения верховенства права не существует, как и не ясен сам его характер: так, верховенство права называется идеей, идеалом, ценностью, принципом, концепцией, доктриной. Например, в Докладе Венецианской комиссии о верховенстве права 2011 г. приводится определение британского судьи лорда Т. Бингхема в качестве «подходящим образом» охватывающего «главные аспекты понятия «верховенство права»: «все лица и власти в государстве, будь то публичные, так и частные, должны быть связаны и иметь право пользоваться законами, публично принятыми, относящимися (в целом) к будущему и публично исполняемыми в судах». Указанное определение дополняется восемью «составляющими» верховенства права: 1) доступ к закону (положения которого должны быть понятными, ясными и предсказуемыми); 2) вопросы юридических прав должны, как правило, решаться на основании закона, а не по усмотрению; 3) равенство перед законом; 4) власть должна осуществляться в соответствии с законом, справедливо и разумно; 5) права человека должны быть защищены; 6) должны быть предоставлены средства для урегулирования споров без неоправданных издержек или отсрочек; 7) суды должны быть справедливыми; 8) государство должно соблюдать свои обязательства как в рамках международного права, так и национального.

В целом в отношении предлагаемых в литературе определений В.Е. Чиркин указывает на перечисление лишних и частных признаков, и, наоборот, нечеткое выделение квалифицирующих признаков, а также на характеристику права в целом и его применения, а не его качества – верховенства, но

при этом не обозначаются «сущностное ядро понятия, квалифицирующий элемент (элементы), служащие качественным категориальным признаком данного явления, выделяющим его из других подобных явлений».

Таким образом, было кратко рассмотрено становление концепции верховенства права: ее возникновение, установление в национальных правовых системах и выход на международный уровень. На основании изучения правовой доктрины, а также международно-правовых документов и актов национального законодательства выявлена специфика данного понятия, в том числе: отсутствие единой терминологии; отсутствие единообразного содержательного наполнения; определение самого понятия, как правило, через перечисление его элементов или специфических признаков; развивающийся, не статичный характер концепции.

УДК 342.572

Е. П. Гуйда
Национальный центр законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН

Одним из необходимых условий функционирования демократического общества является развитие правотворческой (нормотворческой) инициативы граждан.

Современная юридическая наука при анализе инициативы относительно принятия того или иного нормативного правового акта использует термин «нормотворческая (правотворческая) инициатива», который рассматривается в более широком смысле, чем понятие «законодательная инициатива». Терминологическое словосочетание «законодательная инициатива» достаточно давно употребляется в законотворческой практике, но однозначное понятие, его существенные свойства, элементы содержания отсутствуют.

В юридической литературе сложились два подхода в определении понятия законодательной инициативы. Одни авторы (А.В. Мицкевич) под законодательной инициативой понимают внесение проекта закона на рассмотрение и утверждение законодательного органа, другие авторы (Н.И. Колдаева) расширительно трактуют понятие законодательной инициативы, включая в него весь процесс подготовки проекта закона. Например, А.Г. Гузнов, А.В. Кочетков под законодательной инициативой понимают официальное внесение в компетентный орган парламента уполномоченным субъектом законопроекта или законопредложения.