

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО И ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА: ЯЗЫК И СОДЕРЖАНИЕ

© 2016 г. Вениамин Евгеньевич Чиркин¹

Статья подготовлена на основе изучения документальных материалов. Хотя терминология неотделима от содержания, в статье речь идет в основном о терминологической стороне явлений. Используя сравнительный, лингвистический методы, контент-анализ, автор рассматривает терминологию, применяемую в британской, французской, немецкой, некоторых других конституциях, включая конституции на славянских языках, в иных правовых актах, в международных документах для обозначения понятий “правовое государство” и “верховенство права” (иногда используется также термин “господство права”), показаны различия в происхождении, содержании и значении этих словосочетаний в русском, некоторых иных славянских и других языках в Западной Европе. В статье указаны недостатки некоторых терминов, ограничение содержания принципа верховенства права понятием высшей юридической силы конституции, конституционности, законности или указанием на особую роль закона в системе источников права. Автор рассматривает определения верховенства права, которые даны некоторыми авторитетными международными организациями, предлагает уточнение таких определений.

Article is based on the study of documentary materials. Although the terminology is inseparable from content the article discusses mainly terminological side of the phenomena. Using comparative, linguistic methods, content analysis, the author examines terminology used in British, French, German, some other constitutions, including constitutions in Slavic languages, other legal acts, international documents to refer to the concepts of state of law and Rule of Law (sometimes also used the term Rule of Law), showing the differences in the origin, content and meaning of these phrases in Russian, some other Slavic languages, and other languages in Western Europe. The article listed the shortcomings of some terms, limit the content of the Rule of Law concept by higher legal force of the Constitution, the constitutionality, legality or the special role of the law in the system of sources of law. The author examines the definitions of Rule of Law, which given some credible international organizations offers clarification of these definitions.

Ключевые слова: верховенство права, терминология верховенства права в зарубежных языках, правовое государство, принцип законности, определения.

Key words: the Rule of Law, Rule of Law terminology in foreign languages, Rechtsstaat, the principle of legality, definitions.

Концепция и практика правового государства неразрывно связаны с понятием верховенства права. Это отражают существующие формулировки. В немецком языке термин “господство права” (*Rechtsstaatlichkeit*) произведен от слова “правовое государство” (*Rechtsstaat*), во французском языке до сих пор часто используется просто перевод с последнего немецкого слова в формулировке *État de droit*, а в английском языке для этих понятий применяется одно и то же словосочетание – *Rule of Law*. Поэтому в заголовке статьи нам пришлось использовать немецкое слово: оба английских термина имеют одинаковое написание.

В российской юридической литературе существует устойчивое представление, что понятие “правовое государство” по своему содержанию шире понятия “господство права”, и потому используются разные термины. Последний – только один из элементов первого, хотя, видимо, решающий. Среди других элементов правового государства исследователи называют разные составляющие, в том числе не относящиеся непосредственно к правовому государству (власть народа, закрепление в конституции и осуществление на практике прав человека и гражданина, политический плюрализм, представительную демократию, разделение властей, должную судебную процедуру, ответственное (перед парламентом) правительство, местное самоуправление, урегулированность на уровне закона всех основных общественных отношений и др.). Иногда таких элементов называют около десятка, и философский вопрос в праве о необходимом и достаточном в данном понятии продолжает оставаться спорным.

¹ Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ (E-mail: vechirkin@yandex.ru).

Veniamin Chirkin, principal researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation, honored lawyer of the Russian Federation (E-mail: vechirkin@yandex.ru).

Термин “правовое государство” (в разных словарных обозначениях) теперь вошел во многие современные демократические конституции на разных континентах. В них также всегда присутствует идея верховенства или господства права (на наш взгляд, эти слова имеют свои оттенки). Часто это — только идея: в конституциях подавляющего большинства государств мира (в том числе России), в отличие от словосочетания “правовое государство”, нет законодательного термина “верховенство права”². Во многих романских языках также нет таких кратких устойчивых словосочетаний, которые полностью отражали бы содержание формулировки “верховенство права”, используемой в русском и некоторых других славянских языках. В романских (итальянском, испанском и др.) языках основное слово, обозначающее с предлогами понятие “верховенство права”, — это *regla, regola, regra* (его корень — регулирование, правление, управление). Нередко в таких странах для данного понятия используется без перевода английское словосочетание *Rule of Law* (буквально: правление права), но и оно, как мы попытаемся показать ниже, не адекватно содержанию “верховенство права”.

Насколько можно судить по переводам, термина, выражающего содержание формулировки “верховенство права”, нет и в конституциях Востока (Китая, Японии и др.). В странах Латинской Америки, где обычно принято в конституциях перечислять основные принципы правового государства, “верховенство права” (в такой буквальной формулировке) среди них не значится. Нет в конституциях России и зарубежных стран также термина “господство права”, который иногда используется в российской юридической литературе и обычно считается аналогом верховенства права. Поэтому то, что сказано ниже о верховенстве права, в основном относится и к термину “господство права”.

Буквальная формулировка “верховенство права” используется крайне редко, преимущественно в некоторых Балканских государствах, образованных на постсоциалистическом пространстве (ст. 8 Конституции Македонии 1991 г. — *владеењето на правото*³, ст. 3 Конституции Хорватии 1990 г. — *vladavina prava*)⁴, а также в ст. 1 Конституции

Республики Беларусь 1996 г. — *принцип вяршэнства права*⁵. В них такое положение иногда перечислено наряду с другими “ценностями конституционного строя” (Хорватия), “основными ценностями республики” (Македония), к которым обычно отнесены права человека, политический плюрализм, разделение властей и др. В Белоруссии этот принцип содержится в отдельной статье с развивающими его положениями. В Словакии и Чехии особого термина, однако, видимо, нет — используется термин, обозначающий также правовое государство (*právneho stavu, právniho řádu*); в Польше — *praworządność* (правовое правление), что близко к смыслу английского словосочетания.

В конституциях СССР и советской России формулировка “верховенство права” никогда не использовалась. В Конституции РФ 1993 г. содержатся положения о правовом государстве, о высшей юридической силе Конституции (ч. 1 ст. 15), есть идея верховенства права, используется слово “верховенство”. В ч. 2 ст. 4 говорится: “Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации”. Однако это слово имеет определенный акцент. Речь идет не о верховенстве права, как такового, а о верховенстве на всей территории Российской Федерации (например, по отношению к актам субъектов Федерации и в определенном смысле, в частности, в связи с ролью Конституции РФ, по отношению к международным актам). Кроме того, сказано не о верховенстве права, как такового, а о верховенстве Конституции и законов. В период “парада суверенитетов”, когда разрабатывалась и принималась Конституция РФ, этот территориальный акцент, в том числе на отношения Федерации и ее субъектов (верховенство на всей территории), был очень важен.

Определенный ограничительный характер имеет и перечень конкретных правовых актов (Конституция и законы). Правда, иногда слово “закон” имеет обобщающее значение в смысле всякого нормативного правового акта (особенно в англосаксонской семье права), но все-таки словосочетания “верховенство право” в Конституции РФ нет.

В некоторых конституциях говорится только о верховенстве закона (ст. 6 Конституции Армении 1996 г., ч. 2 ст. 1 Конституции Боснии и Герцеговины 1995 г., преамбула Конституции Венесуэлы

² Речь идет об использовании такого термина в законодательстве. В большинстве самих славянских языков такое словосочетание есть.

³ См.: Устав Републике Македонија. Скопје, 2007.

⁴ См.: Ustav Republike Hrvatske 1990 // http://ru.appszoom.com/android_applications/reference/ustav-republike-hrvatske_fuixw.html

⁵ См.: Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь // <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2111>

1999 г.), о высшей юридической силе конституции (ст. 4 Конституции Казахстана 1995 г.), о конституции как высшем законе (ч. 1 ст. 5 Конституции Болгарии 1991 г.) или о том, что конституция является верховным правом государства (Конституция Гаяны 1980 г., Польши 1997 г.). В Португалии среди основных принципов названа “демократическая законность” (ст. 3 Конституции 1976 г.). В Конституции Венгрии 2011 г. использована формулировка: “Конституция и законы обязательны для всех” (ч. 2 ст. 1). Есть и иные положения, обозначающие значимость права, и в частности конституции, законов, законности в обществе.

Такие положения, равно как и названные выше иные положения романских языков, немецкий термин *Rechtsstaatlichkeit*, весьма важны. Однако, на наш взгляд, они не включают всего объема значения славянской формулировки “верховенство права”, не выявляют доминирующей роли права в обществе при регулировании общественных отношений, особого характера такого регулирования, его обеспечения со стороны публичной (прежде всего суверенной государственной) власти и связанности правом деятельности всех институтов общества, включая само государство. Право верховно по отношению и к государству. Это включает формулировка “верховенство права” и более отчетливо – немецкая или британская терминология. Более того, верховенство права по отношению к государству – решающий элемент понятия правового государства, хотя в данном случае существуют и определенные особенности, о которых скажем ниже.

О некоторых подходах в конституциях было указано ранее. Обратимся к международному праву. В важнейших международных документах в различной языковой терминологии применяются неодинаковые формулировки, в чем-то похожие на “верховенство права”. Во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН в 1948 г., говорится только о верховенстве закона, но уже в Уставе Совета Европы 1949 г. среди духовных и моральных ценностей наряду со свободой в преамбуле официального перевода названо верховенство права (так звучит в переводе на русский язык английское словосочетание *Rule of Law*)⁶. Это повторено в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁷ В официальных текстах на других языках использованы иные и совсем разные словосочетания с учетом языковых особенностей: в немецком языке – *der*

Rechtsstaatlichkeit (буквально: правовая государственность), во французском, где в данном случае отступили от часто используемой немецкой или английской терминологии, применены формулировки *prééminence du droit* или *primauté de droit* (буквально: превосходство, главенство права).

Термины, в чем-то похожие на “верховенство права”, есть в иных международных документах (в частности, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе 1989, 1991 гг. и др.⁸). В 2004 г. Генеральный секретарь ООН (в прошлом) Кофи Аннан сделал доклад о верховенстве права, используя только британскую формулировку⁹. В 2011 г. группа членов европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) подготовила второй доклад о верховенстве права¹⁰. Первый доклад, подготовленный другой группой, не был принят Комиссией. О предложенном в нем понятии скажем ниже.

Признанного определения данного понятия и после этого доклада не существует. Неясен даже сам характер этого словосочетания. В различных документах верховенство права (если его понимать в используемых славянских и иных формулировках) названо идеей, идеалом, ценностью, принципом, в научных исследованиях используются также термины “концепция” и “доктрина”. Видимо, в зависимости от ситуации это положение может иметь разный характер. Для международного права это в значительной мере призыв, обращенный к государствам планеты. Он действительно – идеал для многих стран. Для государств, где в конституциях (основных законах) такой формулировки нет, он – идея, рассредоточенная в различных частных положениях (верховенство конституции, верховенство закона, законность, требования соблюдения закона и др.). Там, где это положение закреплено в конституции, верховенство права (или содержатся иные формулировки западных языков, близкие к этому понятию) является конституционным принципом, а при ценностном подходе – важнейшей ценностью. Для научных исследований верховенство права может стать основной концепцией (для специального исследования) или являться исходной концепцией для частных разработок, частных проявлений этого положения в законодательстве, право-

⁸ См.: <http://journal.zakon.kz/203436-verkhovenstvo-prava-jeto-sistema.html> (Дата доступа: 17.04.2015 г.).

⁹ См.: Doc /5[2004]616[2p /08 /2004.

¹⁰ Утвержден Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25–26 марта 2011 г.). Страсбург, 4 апреля 2011 г., исследование № 512 /2009 (см.: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus)) (Дата доступа: 10.04.2015 г.).

⁶ См.: Statute of the Council of Europe. L., 1949.

⁷ См.: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Strasbourg, 1949.

применительной практике, правовой идеологии, менталитете народа и т.д.

Как указывалось ранее, в подавляющем большинстве основных законов государств нет термина, буквально означающего “верховенство права”. Вместо этого в законодательстве, иногда только в политических документах, литературе используются несколько терминов и понятий:

1) английский термин *Rule of Law* (буквально: “правление права”, от слова “руль”), дается без перевода, а на русский язык переводится обычно как верховенство, реже – господство права;

2) немецкий термин *Rechtsstaat* – правовое государство, который тоже используется как клише;

3) используется буквальный перевод немецкого термина “правовое государство” на свой язык – *l'état de droit* (фр. яз.), *stato di diritto* (ит. яз.), *el estado de derecho* (исп. яз.);

4) применяется формулировка, в основе которой находятся английский термин и слова *regla, regola, regra* (правление), например *regola di diritto* (ит. яз), *regola de derecho* (исп. яз), но, насколько удалось установить, это делается обычно в научных работах, но не в законодательстве. В последнем используются названные выше зарубежные клише;

5) применяется терминология, в основе которой находится понятие законности (в разных вариантах в странах тоталитарного социализма использовался термин “социалистическая законность”). Слово “законность” используется также в отдельных документах в сочетании с принципом “правовое государство” (например, в ч. 2 ст. 5 испанской Конституции 1978 г.).

Смысловое значение названных терминов не совсем одинаково. Английский термин *Rule of Law* отражает активное состояние права, его действие. Данное понятие не ограничено государством, как термин “правовое государство” (право действует в обществе в целом), хотя в самой Великобритании указанный термин принят в узком толковании знаменитого британского конституционалиста Альберта Дэйси (1835–1922), который считал этот принцип параллельным второму основному принципу – суверенитету парламента и выделял в верховенстве права следующие составляющие (ему вторят в основном и современные авторы)¹¹: это понятие складывается в течение длительного времени путем судебных прецедентов

и юридически проистекает из них; наказание возможно только на основании понятного людям закона, ориентированного на будущее; никто не может быть выше закона; правят не люди, а законы (последний элемент был, по нашему мнению, главным в названном толковании). В британской концепции изначально истоки понятия верховенства права связывают с Великой хартией вольностей 1215 г. (собрание феодалов ограничило права короля) и с Биллем о правах 1689 г. Однако там этого термина не было, мы не нашли его и сейчас в законах, относимых к британской Конституции (но составляющими этой Конституции являются также судебные прецеденты, конвенциональные соглашения и основные выводы трудов выдающихся британских юристов, где этот термин есть). По существу, термин *Rule of Law* имеет доктринальное происхождение, он принят в толкованиях. Точное слово “верховенство” в английском языке – *supremacy* (а не *rule*). Российские юристы, говоря о законе Act of Supremacy 1534 г., который обозначил верховенство англиканской церкви, слово *supremacy* часто давали без перевода, а так, как слышится: “акт о супремации”.

В большинстве стран, в том числе в России, во Франции, в Испании, Швейцарии и др., в конституциях теперь используется перевод не британского *Rule of Law*, а немецкого термина *der Rechtsstaat* (фр. – *l'État de droit*, исп. – *legal del estado*, ит. – *stato giuridico*, польск. – *stan prawny* или иные термины, названные выше: “государство права”, “правовое государство”). Однако истоки возникновения указанных понятий и некоторые их элементы не совсем одинаковы. Немецкая идея господства права при возникновении была и теперь связана с ролью не суда (как в Великобритании), а закона, а также с немецкой философской традицией государственности, позже (особенно в современных условиях) – с социальной природой государства, которое издает законы. Во французской концепции идею верховенства права связывают с борьбой против абсолютизма, событиями революции 1789 г., суверенитетом народа и принципом легальности государства, которое легально только при власти народа. Это относится и к некоторым другим государствам Европы.

В упомянутом выше докладе Венецианской комиссии отмечается, что для французского языка более точным термином был бы *prééminence du droit*, а не *État de droit*. Это – разные явления. Выше уже говорилось о различии этих понятий по широте содержания. Из сказанного видно, что есть и иные различия. Представляется, однако, что и *prééminence*, возможно, не в полной

¹¹ См.: Alder J. Constitutional and Administrative Law. 6th ed. N.Y., 2007. P. 149–170; Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. 15th ed. L., 2011. P. 89–103.

мере выражает содержание слова “верховенство”. Сложно, конечно, делать какие-то предложения носителям языка, но все же *prééminence* – это не верховенство, а скорее “превосходство”, “вышестояние” (вышестоящий). Смысл понятия “верховенство права” во французском языке, возможно, лучше передается словосочетанием *suprematie* (или *la supériorité de de droit*). В испанском, итальянском языках верховенство, господство тоже может обозначаться словом *suprematia* и подобным ему (а не *regla, regola*). Есть и иные мнения.

В немецком языке, от которого исходят в переводах на некоторые другие языки формулировки о верховенстве права, для обозначения этого славянского понятия используются словосочетания “правовое государство”, “правовая государственность” (*Rechtsstaat* и *Rechtsstaatlichkeit*). Оба термина имеют достаточно ясную определенность, но его терминологический минус заключается в ограниченном характере объекта: он относится только к государству, применение принципа верховенства права как бы ограничивается понятием государства – *Staat* в *Rechtsstaat* и в *Rechtsstaatlichkeit*. Такая формулировка является узкой. Она не вмещает всего содержания верховенства (господства) права, которое распространяется на все общественные, а иногда и некоторые личные отношения. Верховенство права относится к обществу в целом (по сравнению с терминологией толкование обеих немецких формул в теории и особенно их применение на практике в Германии, Австрии, Швейцарии, Нидерландах гораздо более широкое; мы в данном случае говорим только о терминологии).

В немецком языке понятие “верховенство” может быть обозначено словом *die Herrschaft* (опять-таки не беремся советовать носителям языка), но формулировка *die Herrschaft des Recht* (буквально: господство, верховенство права) в конституциях Австрии, Германии и, насколько мы можем судить, в правовых актах этих стран не используется. В обычной лексике для понятия верховенства, господства права в Германии, как отмечалось ранее, используется слово *die Rechtsstaatlichkeit*. Во всяком случае его дают в переводах, и оно, как отмечено выше, использовано в международной Конвенции 1950 г.

Иногда используются термины “верховенство закона” или “законность”. Термин “законность” в Конституции РФ теперь не применяется, хотя в ч. 2 ст. 15 говорится об обязанности всех соблюдать Конституцию РФ и законы. Нет его и в Законе о прокуратуре Российской Федерации (в ред. от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ) (с учетом многих

поправок). В конституциях сохранившихся пяти государств тоталитарного социализма (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба, Лаос) понятие законности как одно из важнейших иногда используется в разных формулировках, хотя наряду с ним в некоторых из этих стран в последние годы поправками в конституции включен термин “правовое государство” (но: “социалистическое правовое государство”). Принцип законности упоминается, как гласила ст. 5 Конституции Испании 1978 г., и в связи с деятельностью прокуратуры в ст. 124 этой же Конституции наряду с термином “правовое государство” (ст. 1).

Термин “законность”, как и более определенный – “верховенство закона”, “верховенство, высшая сила Конституции”, конечно, имеет важное значение, но он еще более узок для выражения всего смысла верховенства права, чем правовое государство (с акцентом на государство). Словосочетание “верховенство права” обладает гораздо более широким содержанием. Как указано, оно относится к обществу в целом, к различным отношениям в нем, которые могут и должны регулироваться правом, а не только к вопросам соблюдения законности.

Однако и термин “верховенство права” обладает некоторыми недостатками. Он в определенной мере имеет идеологический, лозунговый характер. Данный термин недостаточно активен, не так динамичен, действен, как британский *Rule of Law*, он в большей мере отражает статику, состояние, но не действие. В то же время английское словосочетание имеет свои недостатки: оно не отражает главного – идеи доминирования, господства. На наш взгляд, пока что лучшего термина, чем славянский “верховенство права”, нет. Британское словосочетание по его точному смыслу качество “верховенства” не обозначает, правление, управление может быть разным.

Попытка выявить основные составляющие в понятии “верховенство права” (в традиционных формулировках *Rechtsstaat*, *état de droit* и *Rule of Law*)¹² сделана в упомянутом выше докладе Венецианской комиссии. Выделенные докладчиками признаки верховенства права в основном совпадают с упомянутым докладом Генерального секретаря ООН 2004 г. и с определением председателя Британского института международного и

¹² На наш взгляд, эти исходные формулировки обозначают понятие верховенства права неточно. Поэтому справедливо докладчик Венецианской комиссии предложил вместо *état de droit* использовать *prééminence de droit*, хотя и это, как мы пытались показать выше, недостаточно точно отражает идею верховенства права.

сравнительного права Томаса Бингхэма¹³. В докладе Комиссии указаны восемь составляющих этого понятия:

- 1) открытый доступ к закону (положения которого должны быть понятными 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 в рамках как международного права, так и национального.

Среди этих признаков много верных, но, с нашей точки зрения, в такое определение включены некоторые лишние признаки наиболее общего характера. В результате дается характеристика современного демократического права и его применения, а не одного из его решающих качеств — верховенства. В то же время названы некоторые частные признаки, но не выделены достаточно отчетливо некоторые элементы, которые являются квалифицирующими для явления верховенства.

Намечая основные признаки понятия “верховенство права”, на наш взгляд, важно сразу отсеять весьма важные, но общие характеристики права, частные признаки и сконцентрировать внимание на том, что выражает *суть отношений верховенства*. Такая суть выражается, видимо, в следующем:

1) право закрепляет (прежде всего в конституциях) основы общественного, государственного строя и правового положения личности, на этой базе развиваются (должны развиваться) все другие отношения в обществе;

2) право в итоге от имени суверенной публичной власти — государственной власти, а в конечном счете от имени власти народа, общества устанавливает общественно значимые возможности для физических и юридических лиц, других участников правоотношений, т.е. субъективные права-притязания и долженствование. Оно регулирует (стимулирует, поощряет, ограничивает, запрещает и др.) все основные отношения в обществе, которые должны быть урегулированы и поддаются правовому регулированию;

3) право определяет меру регулирования, осуществляемого другими властями в обществе (например, общественной властью добровольных объединений в отношении их членов или персональной родительской властью в семье);

4) верховенство права означает связанность правом поведения и деятельности всех физических и юридических лиц, объединений, сообществ, органов государства и самого государства.

Последнее не всегда учитывается исследователями. Например, во французской юридической литературе Фрэнсис Амон и Мишель Тропе, говоря о правовом государстве, хотя и признают, что государство “должно действовать в системе права”, одновременно замечают, что в вопросе о связанности государства правом есть проблема, поскольку государство имеет свою волю, не зависимую от права¹⁴. По нашему мнению, этот вопрос в российской науке давно решен. Да, государство имеет свою волю, но оно выразило ее в актах права, и пока они не отменены, эти акты связывают и издавшее их государство.

¹³ См.: Bingham T. The Rule of Law. L., 2010.

¹⁴ См.: Hamon F., Troper M. Droit constitutionnel. P., 2007. P. 79.