

О. Ф. Скакун

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА КАК ПРИНЦИП ИНТЕГРАЦИИ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

В статье основным предметом анализа станут две ценностные категории современности в их взаимодействии — «верховенство права» и «правовая интеграция». Но если учесть, что верховенство права подается в контексте интеграции правовых систем, то число ценностных понятий увеличивается. Добавляется необходимость толкования понятий правовой системы и принципа, поскольку связующим звеном между интеграцией правовых систем и верховенством права выступает принцип, который характеризует качественное состояние категории «верховенство права». обстоятельно рассмотреть все возникающие вопросы в одной статье не представляется возможным, остановим внимание на основных из них.

Начнем с правовых систем. Сразу же отметим, что ныне признается видовое разнообразие правовых систем, поскольку создаются очевидные предпосылки как для *дробления права* в пространстве (правовые системы внутригосударственных образований), так и для его *укрупнения* (правовые системы межгосударственных сообществ), в результате чего изменяются внутригосударственная и мировая инфраструктура. Если рассматривать правовые системы мира с точки зрения дробления права в пространстве, то их можно разделить на одноступенчатые, двухступенчатые и трехступенчатые. *Одноступенчатые* — это правовые системы унитарных государств, которые имеют административно-территориальное деление и не содержат в своем составе других правовых систем (Республика Беларусь, Эстония, Польша). *Двухступенчатые* — это: 1) правовые системы федеративных государств, которые объединяют субъектов федерации (штаты в США, земли в ФРГ и т.п.), каждый из которых имеет свою правовую систему, поскольку владеет правом формировать свои законодательные, исполнительные, судебные органы, осуществлять собственное законотворчество, принимать конституцию

(устав, хартию, положения) как Основной закон определенного региона; 2) правовые системы региональных (сложных унитарных) государств (Италия, Испания, Шри-Ланка и др.), в составе которых функционируют автономные образования (региональные структуры) политического характера, именно последние имеют правовые системы. *Трехступенчатые* — правовые системы федеративных государств, в составе которых находятся субъекты федерации, которые, в свою очередь, разделены на такие региональные структуры, как автономные округа (РФ: Красноярский край, Тюменская область, как субъекты федерации; их автономные округа — Ханты-Мансийский-Югра, Ямало-Ненецкий и др.). В данной статье мы не касаемся внутригосударственных правовых систем, а ведем речь об интеграции национальных правовых систем.

В мире насчитывается около 200 национальных правовых систем, которые имеют специфические измерения: 1) *правовое* — характеризуется постоянным взаимодействием многообразных и многоуровневых правовых явлений и процессов, которые составляют сложную структуру правовых систем; 2) *территориальное* — существует в определенном пространстве, представляет собой своеобразную «юрисдикционную зону», в границах которой право владеет высшей юридической силой, способно влиять на общественные отношения и занимает приоритетное положение относительно других социальных регуляторов; 3) *темпоральное* — имеет временные, хронологические параметры (генезис, формирование, трансформация, современное функционирование, или иначе: «момент времени, продолжительность, одновременность, повторность, интенсивность, ритмичность, непрерывность»). У каждой из национальных правовых систем эти измерения различны по содержанию, что обуславливает их неповторимость, уникальность.

Уникальность правовых систем не означает их замкнутости (кроме правовых систем тоталитарных государств) и, следовательно, не может служить препятствием для их интеграции, особенно интеграции в пределах регионов мира. Известно, что слово «интеграция» означает объединение отдельных частей в новую еще большую систему. Что касается интеграции правовых систем, то она не возникает сама по себе в отрыве от других видов интеграции и выступает определенной стороной общественного развития. Ее основанием являются социальные процессы — внутригосударственные и международные; на этих уровнях происходит объективное проявление социально-психологических потребностей общественных объединений, государственных образований к сближению. Роль правовой интеграции выражается в ускорении объединяющих процессов, создании «единого правового порядка», а не в полной идентификации «правопорядков», то есть не в нивелировании национальных особенностей. А поиск национальной идентичности вовсе не должен предполагать стремление к обособлению.

Разносторонние проблемы интеграционных процессов были предметом исследования зарубежных и отечественных правоведов; последние,

что ценно для отечественной науки, анализировали их в контексте интеграции правовой системы Украины в правовую систему ЕС. Ныне ученые, справедливо квалифицируя право ЕС как интеграционное, выделяют новое направление правового регулирования в Украине [1], к которому относят «гармонизированную часть национального права» вместе с «проблемой международных интеграционных объединений».

Действительно, интеграция правовых систем вообще и в частности правовой системы Украины в европейское правовое пространство приобрела особую актуальность и, следовательно, потребность в правовом регулировании. Основными способами интеграции служат гармонизация и унификация (в определенных пределах, например, через модельные законы, поскольку общая унификация невозможна), а также упорядоченное заимствование, адаптация, имплементация и другие. Особо востребованной стала гармонизация законодательства благодаря возможности формировать правовые стандарты в конкретной сфере правового регулирования, создавать «гармонизирующий» правовой акт (его источник — типовой акт), в соответствии которому члены определенного межгосударственного объединения приводят отрасль своего национального законодательства. С законодательной гармонизацией связана понятийно-терминологическая гармонизация, поскольку она вместе со словесным, формально-юридическим аспектом включает и содержательный аспект — в правовой реальности выступает составной частью сближения законодательств, служит ступенькой для их дальнейшей унификации. Ее значимости не уступает гармонизация юридико-технических средств и методов правовой сферы жизни содружеств, сообществ. Гармонизация отличается от унификации тем, что при ее осуществлении отсутствуют международно-правовые обязательства государств, которые бы закреплялись международным договором.

Правовая адаптация означает постепенное вписывание в национальную среду новых правовых элементов, перенесенных из другой правовой системы. Адаптация оказывает содействие правовой гармонизации; приближает потенциальную унификацию в определенных правовых сферах. Как записано в Законе «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» (21.11.2002), «адаптация» — это поэтапное принятие и внедрение нормативно-правовых актов Украины, разработанных с учетом законодательства Европейского Союза». В указанном Законе формирование и выполнение Общегосударственной программы адаптации законодательства к законодательству ЕС определено как «фактор интеграции» к ЕС. Задачи Национального совета по вопросам адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС следующие: обеспечить вхождение Украины в европейское правовое пространство, гармонизировать законодательство Украины с нормами и стандартами Европейского Союза и другие [2]. Отсюда следует, что «гармонизация законодательства» является стратегической задачей, то есть более широким

процессом, чем адаптация, и более узким, чем интеграция. Адаптация (адаптировать можно лишь те правовые нормы, которые отвечают интересам общества, в противном случае, они будут отторгнуты национальной почвой) служит методом (способом) достижения гармонизации и интеграции.

Что касается имплементации, то, как известно, она выражается во включении норм международного права (трансформации) в национальное законодательство или в объявлении норм международного права частью национальной правовой системы и установлении приоритета международно-правовых норм относительно норм национального права в рамках всей правовой системы государства либо в определенной сфере правового регулирования.

Использование указанных способов и методов интеграционных процессов приводит к усилению взаимосвязи и взаимодействию всех подсистем правовой системы: институционной (индивидуальные и коллективные субъекты права), нормативной (правовые нормы и принципы, объективированные в нормативно-правовых актах, договорах и т.д.); функционально-социальной (правовые отношения, правоприменительная деятельность); идеологической (правовое сознание); коммуникативной (закономерные связи между подсистемами на национальном и международном уровнях). В каждой правовой системе право выступает одним из формально-структурных регуляторов, который обеспечивает сближение и объединение частей в целое.

Интеграции правовых систем объективно содействует сближение сфер национальной и международной правовой регуляции, в частности предметов регулирования в национальных системах права и повышение удельного веса международных норм в регулировании всеобщих, общих и региональных интересов. Расширяются сферы применения модельных правовых актов в качестве нормативных ориентиров. Происходит использование (прямое или косвенное) норм, закрепленных в предписаниях международных актов, для создания нормативных положений национальных законодательств. Постепенно формируется международное отраслевое право (международное экономическое право, международное банковское право, международное уголовное право и др.), которое концентрированно инкорпорирует типичные понятия, принципы, институты, процедуры, содержащиеся в отраслях национального права. Интенсивно формируется сходная правоприменительная практика, в частности судебная.

Определяющей в интеграции правовых систем является роль субъектов интеграции, их уровень правосознания, правовой культуры, потребностей и воли (интереса) к выравниванию национальных отраслей права, которые регулируют определенные жизненные сферы — активизация законотворческой деятельности в одной сфере, ослабление — в другой. Именно субъекты интеграции выработали практику разработки единой стратегической концепции правового развития в СНГ (ст. 20 Устава),

в Союзе Беларуси и России (ст. 12 Устава), что предусматривает сближение национальных законодательств; также в Европейском экономическом сообществе, где очерчен курс на сближение законодательств-членов в той мере, в которой это необходимо для функционирования общего рынка (п. 3 ст. 3 Римского договора 1957 г.) и т.п. Следует вспомнить и то, что в конце 80 — начале 90-х гг. XX ст. Флорентийский европейский институт разработал концепцию европейского правового сближения под названием «Интеграция с помощью права», положения которой, в особенности относительно имплементации норм европейского права в национальные системы, были восприняты практикой европейской интеграции.

В процессе интеграции правовых систем их ценнейшие элементы (правовые ценности) не только сохраняются, а становятся для них общими, переходят на наднациональный уровень. К ценнейшим элементам взаимодействия правовых систем в форме интеграции принадлежат общие национальные принципы права, на основе которых формируются общечеловеческие принципы. Именно они могут быть использованы как *универсальное, деликатное и вместе с тем эффективное средство интеграции*. Через общепризнанные принципы раскрывает свое содержание нормативная основа правовой системы, обеспечивается необходимый уровень толкования права, отображаются главные связи, существующие в правовой системе, в ее структурной организации, взаимодействии ее подсистем.

Относительно природы общечеловеческих принципов права имеются разные точки зрения, но чаще всего их рассматривают как исходные нормы (начала, идеи), выражающие сущность права и существующие у большинства национальных систем права. Иначе говоря, это «совпадающие нормы», которые выступают регуляторами в сфере межгосударственных отношений уже в силу того факта, что они являются идентичными, хотя и возникли в границах национальных правовых систем. Они выражают важнейшие закономерности и основы развития человечества, природу права, тесно связаны с принципами морали, политической и экономической сферами, религией, идеологией. Они владеют высшей императивностью и общей значимостью, отвечают объективной необходимости укрепления межгосударственных взаимоотношений.

Принцип верховенства права принадлежит к общечеловеческим принципам, он прошел полный цикл развития — от идеи через доктрину к принципу, от принципа внутригосударственного права к принципу международного права, и может служить оптимальным регулятором, инструментом интеграции.

Идея верховенства права вынашивалась столетиями. Ее носителями были Аристотель, Солон, авторы Великой Хартии Вольностей, Локк, Гоббс, Руссо, Монтескье. Она нашла выражение в Петиции Палаты общин 1610 г., где особо подчеркивалась подчиненность любого государства праву, в Билле о правах 1689 г., который подтвердил, что монархия

подчинена праву, в Декларации независимости США и Декларации прав человека и гражданина Франции 1789 г.

Идее верховенства права придал особое звучание английский мыслитель Альберт Дэйси, сформулировав в труде «Введение в изучение английской конституции» (1885 г.) три идеи-требования к государству, которые обрели статус доктрины верховенства права (rule of law): а) исключается произвол государственной власти, исключительные полномочия или даже широкая свобода усмотрения государства; б) соблюдается принцип равенства всех граждан перед законом или равное подчинение всех классов общества обычному праву страны, применяемому обычными судами; в) формулируются и охраняются личные права и свободы посредством общего права. С течением времени взгляды А. Дэйси на принцип верховенства права подверглись уточнениям и корректировке в свете развития юриспруденции. Во второй половине XX ст. доктрина верховенства права стала принципом конституции Великобритании, потом Канады, США.

Следует отметить, что в то время как в Великобритании вызревал принцип верховенства права, в правовых системах романо-германского типа с начала XIX в. шло формирование теории правового государства. В Германии первоначально была создана теория *формального* правового государства — она базировалась на идеях юридического позитивизма, для которого каждое государство (демократическое и недемократическое) является правовым. Иной характер имела концепция *материального* правового государства. Положенная в основу Конституции Германии 1949 г., она была разработана во времена возрождения в Германии идей естественного права. Наряду с требованиями верховенства конституции, соответствия положительного права конституции, разделения власти, независимости суда и других, Конституция Германии включила положения об обязанности государства защищать «естественные основы жизни в рамках конституционного порядка» и признавать недействующими положения самой Конституции, если они нарушают «основополагающие принципы справедливости». Позднее теория правового государства получила развитие во Франции. Затем сформировался американский принцип, требующий соблюдения «надлежащей правовой процедуры», распространяющейся на те сферы правосудия, в которых соблюдается принцип верховенства права.

Принцип верховенства права был постепенно воспринят многими национальными правовыми системами и с помощью разнообразных терминов включил в этот процесс множество понятий-принципов, без которых немисливо свободное общество (принцип законности, принцип разделения властей, принцип народного суверенитета, принцип демократии, принцип справедливого суда и др.).

В конституциях ряда стран, принятых до середины 90-х гг. XX ст., закреплен принцип правового государства, который по содержанию не имеет принципиальных различий с принципом верховенства права. Ре-

альность их осуществления одинаково связана с наличием конституционного правления, демократического развития. В наши дни немецкая, французская трактовки правового государства приблизились к английской доктрине верховенства права, вобравшей их правовые ценности и ставшей интегральным принципом. С 1945 года принцип верховенства права был переведен в сферу действия международного права — увязывался с усилиями по содействию международной защите прав человека. В Общей декларации прав человека, принятой в 1948 году, мы находим непосредственную ссылку на принцип верховенства права. Он содержится в Уставе Совета Европы (1949 г.), Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод (1950 г.), в учредительных и других договорах ЕС, Хартии основополагающих прав ЕС (2000 г.). Он применяется в практике Европейского суда по правам человека, который, благодаря нормативному толкованию содержания принципа, развил его основные требования соответственно условиям современности. Кроме Конституции Украины, принцип верховенства права закреплен в конституциях Алжира, Канады, Македонии, Филиппин.

Можно сказать, что принцип верховенства права, с одной стороны, выступает как бесспорное требование к демократическим государствам, которые интегрируются, а с другой стороны, правовые системы объективно требуют интеграции именно на основе принципа верховенства права, соблюдения таких его ценностных требований: 1) связанность, ограничения государственной власти правом (правами и свободами человека). Это означает, что ни одно государственное полномочие не может быть реализовано без соответствующего дозволяющего предписания права. А это означает правовую защищенность индивидуальной, социально-групповой и общественной сфер жизни человека от чрезмерной регламентации со стороны государства, от своеволия должностных лиц государственных органов, от принятия ими решений «на свое усмотрение»; 2) равенство граждан перед законом, достижение единства прав и обязанностей субъектов права; 3) реальность принципа основополагающих прав и свобод человека, не только их признание как высшей социальной ценности и непосредственно действующим правом, а и гарантирование реализации, создания эффективных процедурно-юридических механизмов их охраны и защиты; 4) наличие эффективного, предсказуемого правосудия, свободный доступ к нему; обязательность выполнения его решений соответствующими органами и должностными лицами; 5) соблюдение законности и правопорядка в обществе, которое выражается в высшей юридической силе правового закона относительно всех других нормативно-правовых актов; соответствие подзаконных актов закону; принятие, изменение и отмена законов законным (легальным) путем; выполнение предписаний законов всеми государственными органами и организациями, должностными лицами, а также гражданами и их объединениями.

Вместе с тем при применении норм права, их толковании уполномо-

ченные лица не могут ограничиваться исключительно юридическими нормами, которые содержатся в официальных актах, изданных властными органами, то есть позитивным правом. Они должны учитывать «над-позитивные» правовые факторы — естественные, неотъемлемые и неотчуждаемые права и свободы человека [3] (уважение человеческого достоинства; соответствие деятельности государства цели конкретного права человека; недопущение своеволия государства по отношению к человеку, человека по отношению к человеку; справедливая сбалансированность интересов человека с человеком и всем обществом и др.). Именно ценности, которые составляют содержание принципа верховенства права, определяют *взаимное соответствие правовых систем в границах определенного правового пространства*.

Итак, верховенство права (власть права) является высшим принципом интеграции правовых систем, показателем демократизма (а не тоталитарности государства), законности (а не произвола в стране), защиты мира (а не устремления к агрессии). И как таковой он может охватить сознание мирового сообщества — в правовых системах демократических стран приобрести действительность, реальность, а иные правовые системы направить на путь постепенного приближения к его воплощению в жизнь.

Было бы неверным утверждать, что принцип верховенства права признается всеми государствами мира, а там, где признается, одинаково успешно реализуется. Ведь не у всех государств режимы демократические, а у тех, которые стоят на позициях демократии, ее степень зрелости не одинакова. Экономическое и социально-культурное развитие обществ, объединенных в государства, имеет большие или меньшие различия. Многообразен менталитет населения. Различаются ведущие источники права в таких типах правовых систем, как англо-американский, романо-германский, смешанный (латиноамериканское, скандинавское право), религиозный (мусульманское, индусское, иудейское право), традиционный (дальневосточный — китайское и японское право; африканское право). Не совпадают уровни правовой регламентации многообразных сфер общественных отношений. Существуют разные подходы к оценке права не только в различных правовых системах, но и у разных групп населения одной правовой системы (одни группы считают право таким, которое соответствует морали, справедливости, другие — нет). В одной и той же правовой системе имеются разные типы понимания права — юснатуралистический (естественный), позитивистский, социологический и другие, то есть существует так называемый правовой плюрализм, который, как представляется, объективно невозможно преодолеть, поскольку признание и реализация принципа верховенства права открывает ему дорогу [4]. Утопичным оказывается расчет на общемировое понимание и определение права.

Принцип верховенства права (в контексте изложенного выше его содержания) обладает достаточной ценностью и авторитетом, чтобы его

рассматривать в качестве общего основополагающего инструмента для интеграции правовых систем, особенно в пределах отдельных регионов мира. И хотя принцип верховенства права принадлежит к категории понятий, значение которых до конца не определено, поскольку он наполняется различным содержанием в каждой правовой системе по мере ее развития, тем не менее его стержень неизменный — права человека, их реальное обеспечение.

В нынешних условиях, когда мир переживает экономический и финансовый кризис, когда четко обозначилась несостоятельность как социалистического, так и существующего капиталистического вариантов дальнейшего развития, человечество может поставить принцип верховенства права (основополагающие права и свободы человека) в качестве ориентира поиска путей к интеграции правовых систем и самосохранению. Многое зависит от осмысленно-волевой деятельности субъектов интеграции, как официальных, которые обладают субъективно-властной волей к изменениям (государственные органы, должностные лица, народ), так и неофициальных, которые не принимают юридически значимых решений, но действуют в русле интеграции (научно-исследовательские учреждения, другие профессиональные организации или отдельные индивиды). Их деятельность должна быть взаимно согласована и направлена на подготовку объектов (правовых систем) к интеграционным изменениям соответственно принципу верховенства права.

Интеграция правовой системы Украины в европейское правовое пространство на основе принципа верховенства права требует ее реформирования, совершенствования всех видов нормативного и правоприменительного процессов, юридической практики по реальному обеспечению прав и свобод граждан. А это возможно только при качественном повышении уровня правовой культуры государственных и муниципальных (коммунальных) служащих, судей, работников правоохранительных органов, квалифицированной подготовки кадров и, прежде всего, росте авторитета государственной власти, сбалансированности ее отраслей (ветвей), разработке такой модели разделения власти (включая и президентскую власть), которая отвечала бы требованиям демократии, гуманизма и эффективности.

Л и т е р а т у р а

1. Вишняков А. К. Интеграционное право / А. К. Вишняков // Введение в украинское право / под общ. ред. С. В. Кивалова и Ю. Н. Оборотова. — 2-е изд., перераб. и доп. — О. : Юрид. л-ра, 2009. — С. 628–644.
2. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 3. — Ст. 12.
3. Козюбра М. І. Верховенство права — основоположний принцип правової і політичної систем України / М. І. Козюбра // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. — Х. : Право, 2008. — Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. — С. 15–1565.

4. Оборотов Ю. Н. Верховенство права и продвижение к правовой гармонии / Ю. Н. Оборотов // Введение в украинское право / под общей ред. С. В. Кивалова и Ю. Н. Оборотова. — 2-е изд., перераб. и доп. — О. : Юрид. л-ра, 2009. — С. 146.

А н о т а ц і я

Скакун О. Ф. Верховенство права як принцип інтеграції правових систем у сучасному світі. — Стаття.

Інтеграція правової системи України в європейський правовий простір на основі принципу верховенства права вимагає її реформування, вдосконалення всіх видів нормативного і правозастосовчих процесів, юридичної практики реального забезпечення прав і свобод громадян. А це можливо лише при якісному підвищенні рівня правової культури службовців, суддів, працівників правоохоронних органів, кваліфікованої підготовки кадрів, зростання авторитету державної влади.

Ключові слова: верховенство права, інтеграція, правові системи сучасності.

S u m m a r y

Skakun O. F. Supremacy of Law as a Principle of Legal Systems Integration in Modern World. — Article.

Integration of the legal system of Ukraine in European legal space on the basis of principle of supremacy of right requires its reformation, perfection of all types of normative and law applying processes, legal practice on the real providing of rights and freedoms of citizens. And it is possible only at the high-quality increase of level of legal culture of office workers, judges, workers of law enforcement authorities, skilled training of personnels, growth of authority of state power.

Keywords: supremacy of law, integration, modern legal systems.