

Серия «Высшее юридическое образование»

Ю.Д. Ильин

**Государственное  
(конституционное) право  
зарубежных стран**

*Курс лекций*



Москва – 2010

УДК 368.415  
ББК 67.405  
И 35

*Об авторе*

**Ильин Юрий Дмитриевич** — кандидат юридических наук, профессор Московского Государственного Открытого Университета. В 1962 г. окончил МГИМО и там же в 1967 г. защитил кандидатскую диссертацию.

Более 20 лет работал в системе МИД СССР, в том числе в посольствах СССР в Италии и Австралии. В течение трех лет (1981–1984 гг.) возглавлял Дипломатическое агентство МИД СССР на Дальнем Востоке.

Участвовал в сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и в ряде международных конференций, посвященных вопросам международного права. С 1986 г. находится на научно-педагогической работе. Автор ряда монографий, учебных пособий и статей по международному, конституционному праву, теории и истории права. Преподавал конституционное право зарубежных стран в Московском государственном социальном университете и в Московском государственном лингвистическом университете.

**И 35** **Ильин Ю.Д.** Государственное (конституционное) право зарубежных стран: Курс лекций. — М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. — 432 с. — (Серия «Высшее юридическое образование»).

ISBN 978-5-91677-027-8

В лекциях, которые соответствуют требованиям государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования, автор уделяет пристальное внимание проблемам органической связи форм государственной организации и деятельности государственных органов с общественным сознанием, нравственностью и религией. Лекции полезны студентам, аспирантам, практическим работникам и всем, кто интересуется основами развития общества, государства и права; в них содержатся выводы и предложения автора.

**Материал подготовлен с использованием  
СПС «Гарант» ([www.garant.ru](http://www.garant.ru))**

УДК 368.415  
ББК 67.405

ISBN 978-5-91677-027-8

© ООО «ЮРКОМПАНИ», 2010

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

**Предисловие..... 11**

*Общая часть*

**Лекция 1. Предмет, система, субъекты и источники государственного права зарубежных стран..... 14**

Понятие государственного права зарубежных стран как отрасли права. Основные черты государственного (конституционного) права зарубежных стран. Конституционно-правовые отношения, их субъекты и виды. Особенности метода конституционно-правового регулирования. Конституционно-правовые нормы и институты. Источники государственного (конституционного) права зарубежных стран. Система науки и учебного курса. Региональный компонент в курсе предмета.

**Лекция 2. Конституции зарубежных стран ..... 35**

Понятие, сущность и юридическая природа конституций зарубежных стран. Основные черты конституций зарубежных стран. Классификация зарубежных конституций по форме закрепления воли учредителей, способам принятия, изменения и внесения поправок, по порядку их отмены. Особенности конституционного развития стран арабского региона, социалистических стран и стран западной системы права. Конституционный надзор в зарубежных странах и его виды. Органы конституционного надзора: верховный суд, суды общей юрисдикции, конституционные суды, органы несудебного характера. Роль ислама в формировании конституций в мусульманских странах.

**Лекция 3. Основы общественно-политического устройства зарубежных стран ..... 57**

Понятие общественного строя зарубежных стран и его структура. Конституционное регулирование основ экономической системы. Формы собственности. Роль современного государства в экономической сфере. Экономическая и социальная функции государства. Социальная структура общества. Особенности общественного строя в мусульманских и социалистических странах. Политическая система общества в зарубежных странах и ее структура. Государство в политической системе общества. Торгово-промышленные палаты, союзы работодателей. Политические партии: структура, руководящие органы, функции. Классификация политических партий. Партийные системы: многопартийные, двухпартийные, однопартийные.

#### Лекция 4. Основы правового положения личности в зарубежных странах ..... 88

Права человека и права гражданина. Их соотношение. Естественнo-правовая концепция и ее политико-правовое закрепление. Проблема прав и свобод граждан и ее международное признание. Ислам и права человека.

Понятие гражданства и его характерные черты. Способы приобретения гражданства. Утрата гражданства. Правовое положение апатридов и бипатридов. Проблема равноправия граждан. Способы юридического закрепления основных прав и свобод граждан. Конституционные права граждан и их классификация. Социально-экономические, политические и личные права. Гарантии прав и свобод граждан (социально-экономические, политические и юридические).

#### Лекция 5. Формы государства в зарубежных странах ..... 114

Понятие формы государства и ее структурные элементы. Конституционное закрепление формы правления. Республиканская форма правления и ее характерные черты. Президентская и парламентарная республики. Монархическая форма правления и ее виды. Абсолютная теократическая монархия. Конституционно-правовое закрепление формы государственного устройства. Унитарное государство и его особенности. Виды автономий. Федеративные государства. Основные принципы их образования. Правовое положение субъектов федерации. Разграничение предметов ведения федерации и ее субъектов. Механизм федерального контроля над субъектами федерации. Конфедерация и другие формы международно-правового объединения. Понятие государственного (политического) режима и его виды. Методы осуществления государственной власти. Характеристика демократического и антидемократического политических режимов.

#### Лекция 6. Избирательное право и избирательные системы в зарубежных странах ..... 141

Понятие и сущность избирательного права. Источники избирательного права. Принципы избирательного права. Всеобщее и равное избирательное право. Прямые и непрямые выборы. Способы голосования. Организация и проведение выборов в зарубежных странах. Понятие и содержание избирательной кампании. Всеобщие и локальные выборы. Очередные, внеочередные и дополнительные выборы. Избирательные округа. Выдвижение кандидатов в депутаты. Избирательные системы. Мажоритарная система и ее разновидности: система относительного большинства

и система квалифицированного большинства. Пропорциональная избирательная система и ее разновидности. Смешанные избирательные системы.

#### Лекция 7. Принцип разделения властей. Конституционные органы государственной власти и местного самоуправления в зарубежных странах ..... 163

Становление и развитие теории разделения властей. Ее сущность и назначение в демократическом обществе. Закрепление концепции разделения властей в основных законах зарубежных стран. Законодательная, исполнительная и судебные ветви власти: порядок формирования, сроки функционирования, компетенция, механизм взаимодействия и взаимовлияния.

Роль и место *парламентов* в конституционном механизме зарубежных стран. Классификация парламентов. Структура и внутренние органы парламентов. Правовой статус палат парламентов. Компетенция парламентов в зарубежных странах. Законотворчество, формирование других государственных органов, внешнеполитические и военные полномочия, особые судебные функции. Формы парламентского контроля.

Понятие института *главы государства* в зарубежных странах. Его место и роль в конституционном механизме. Конституционный статус монарха. Основные системы престолонаследия. Полномочия монарха. Конституционный статус президента: условия и порядок избрания, срок полномочий. Полномочия главы государства в президентских и парламентарных республиках.

Понятие и виды *правительства* в зарубежных странах. Порядок формирования правительства в президентских республиках и парламентарных странах. Взаимоотношения правительства с главой государства, органами конституционного надзора, политическими партиями. Состав правительства. Внутренняя структура правительств: континентальная и англосаксонская системы. Конституционный статус главы правительства. Вспомогательный аппарат. Компетенция правительства в сфере политического руководства, в области управления и законодательства, внешнеполитические, чрезвычайные и иные полномочия правительства.

Понятие *судебной власти* и ее функции в зарубежных странах. Правовой статус судей. Принципы несменяемости и независимости. Деполитизация правоохранительных органов. Судебные органы и их виды. Порядок формирования судебных органов. Основные модели систем судебных органов: англосаксонская, романо-германская, мусульманская, социалистическая. Специальные суды: трудовые, коммерческие, военные и другие. Административные суды.

**Государственный аппарат** в зарубежных странах. Понятие и система органов государственного аппарата. Государственная служба в зарубежных странах. Вооруженные силы, полиция, разведка и средства массовой информации в зарубежных странах.

Понятие и теории **местного управления** в зарубежных странах. Со-временные системы и органы местного управления (самоуправления).

### Особенная часть

**Лекция 8. Общая характеристика особенностей правовой, экономико-политической и иной организации развитых государств Запада, социалистических стран и стран арабского региона** ..... 202

Особенности и основные черты современного капитализма; характерные черты и особенности социалистической системы; особенности политических и правовых основ стран арабского региона

**Лекция 9. Основы государственного строя Соединенного Королевства Великобритании (СК) и Северной Ирландии** ..... 216

Основные факты из истории Соединенного Королевства. Политико-территориальное устройство СК. Шотландский парламент. Ассамблея Уэльса. Система государственных органов Великобритании: парламент (Палата общин, Палата лордов), монарх, Правительство Великобритании. Организация власти на местах. Судебная система СК.

**Лекция 10. Основы государственного строя Федеративной Республики Германии** ..... 232

Факты из истории. Основы конституционного развития ФРГ. Государственное устройство ФРГ. Государственные органы: Бундестаг, Бундесрат, Федеральное правительство, Федеральный Президент. Земельные органы власти и управления: ландтаги, городские собрания. Органы местного управления и самоуправления. Судебная система ФРГ: Верховный Федеральный суд, суды земель. Конституционная юстиция. Политические партии ФРГ.

**Лекция 11. Основы государственного строя Французской Республики** ..... 254

Факты из истории. Конституционное развитие Франции. Система государственных органов: парламент, Президент, Правитель-

ство (Совет министров). Административно-территориальное устройство и местное самоуправление. Политические партии. Судебная система. Права и свободы граждан.

**Лекция 12. Основы государственного строя США** . 274

Факты из истории. Конституция США. Высшие органы государственной власти: Конгресс (Палата представителей, Сенат), Президент. Судебная система США: Федеральные суды, Верховный суд, окружные (апелляционные) федеральные суды, районные федеральные суды, судебная система штатов. Местные органы власти и управления: законодательные собрания штатов, исполнительная власть, местное самоуправление. Партийная система.

**Лекция 13. Основы государственного строя Швейцарии** ..... 294

Факты из истории. Конституционное развитие Швейцарии. Права, свободы и обязанности граждан. Организация государственной власти и управления: Федеральное собрание, Национальный совет, Совет кантонов. Правительство (Федеральный совет). Федерализм и местное управление. Федеральная судебная система и судебная система кантонов. Партийная система Швейцарии.

**Лекция 14. Политико-правовые основы Европейского Союза (ЕС)** ..... 316

Введение. Институты ЕС: Европейский Совет, Совет министров ЕС, Европейская комиссия, Европейский суд правосудия, Европейский парламент. Выводы.

**Лекция 15. Основы государственного строя Китайской Народной Республики** ..... 329

Факты из истории КНР. Конституционное развитие КНР. Политическая система и роль компартии. Единый фронт и партии, его составляющие. Общественные организации. Система высших органов государственной власти и управления: Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП), Постоянный комитет ВСНП, Председатель КНР, Государственный совет КНР (правительство), Центральный Военный совет КНР, местные органы государственной власти. Права, свободы и обязанности граждан КНР.

**Лекция 16. Основы государственного строя Социалистической Республики Вьетнам (СРВ)** ..... 355

Факты из истории. Конституционное развитие СРВ. Государство и право Вьетнама с 1945 г. по настоящее время. Процесс объединения страны, создание единых государственных органов: Национального собрания, Государственного совета, Совета министров, Народных советов, Народных комитетов, судебной системы СРВ, Прокуратуры. Совет национальностей, комитеты и комиссии национального собрания. Местные органы власти.

### **Лекция 17. Основы государственного строя Социалистической Народной Ливийской Арабской Джамахирии (СНЛАД) ..... 376**

Общие условия, в которых находится СНЛАД и факты истории. Организация власти в СНЛАД: Всеобщий народный конгресс (ВНК), Высший народный комитет, Коллегиальное революционное руководство, революционные комитеты. Муниципальная власть: народные собрания, народные комитеты, муниципальное народное собрание, муниципальный народный комитет.

#### ***Конституционно-правовые основы ряда арабских государств. Республиканская форма правления***

### **Лекция 18. Основы государственного строя Алжирской Народной Демократической Республики ..... 384**

Введение. Этапы конституционного развития Алжира. Характеристика действующей Конституции Алжира 1989 г. (в редакции 1996 г.). Основы общественно-политического устройства Алжира. Форма правления (суперпрезидентская республика) и территориально-государственное устройство (унитарное государство). Права и свободы человека. Система органов власти. Парламент: порядок формирования и состав. Национальное народное собрание и Совет нации. Право законодательной инициативы. Законодательная деятельность парламента. Контроль над деятельностью Правительства. Президент Алжира. Исполнительная власть в Алжире. Совет министров. Местные органы власти: вилайи, дайры и коммуны. Вали. Начальники дайр. Коммунальные собрания. Расстановка политических сил.

### **Лекция 19. Основы государственного строя Арабской Республики Египет ..... 394**

Конституционное развитие Египта. Характеристика действующей Конституции Египта 1971 г. (в редакции 1980 г.). Основы общественно-политического устройства Египта. Форма правления (президентская республика)

и территориально-государственное устройство (унитарное государство). Система органов власти. Парламент Египта. Порядок формирования и состав Народного собрания. Законодательная деятельность парламента. Парламентский контроль над деятельностью Правительства. Консультативный совет (меджлис аш-шура). Президент Египта. Исполнительная власть в Египте. Совет министров и его полномочия. Расстановка политических сил.

### **Лекция 20. Основы государственного строя Сирийской Арабской Республики ..... 401**

Этапы конституционного развития Сирийской Арабской Республики (Сирии). Характеристика действующей Конституции 1973 г. Основы общественно-политического устройства Сирии. Форма правления (суперпрезидентская республика) и территориально-государственное устройство (унитарное государство). Политический режим. Система органов власти. Парламент Сирии (Народный совет). Порядок формирования и состав парламента. Право законодательной инициативы. Законодательная деятельность парламента. Контроль над деятельностью Правительства. Президент Сирии и порядок его избрания. Полномочия Президента. Исполнительная власть в Сирии (Совет министров). Судебная власть в Сирии. Закон о судебной власти 1961 г. Суды по вопросам личного статуса. Суды по делам несовершеннолетних. Мировые суды. Суды первой инстанции. Апелляционные суды. Кассационный суд. Специальные суды.

#### ***Монархическая форма правления***

### **Лекция 21. Основы государственного строя Королевства Саудовской Аравии ..... 408**

Конституционные акты Саудовской Аравии 1992 г. («Основы системы власти», «Положение о Консультативном совете», «Система территориального устройства», «Основной закон правительства»). Форма правления – абсолютная теократическая монархия. Территориально-государственное устройство – унитарное государство. Король Саудовской Аравии как духовный и светский глава государства. Полномочия короля. Совет министров Саудовской Аравии как орган исполнительной и регламентарной власти. Порядок формирования Совета министров. Консультативный совет.

### **Лекция 22. Основы государственного строя Иорданско-го Хашимитского Королевства ..... 412**

Этапы конституционного развития Иорданского Хашимитского Королевства (Иордании). Характеристика действующей Конституции Иордании



1952 г. Основы общественно-политического устройства Иордании. Форма правления (конституционная дуалистическая монархия) и территориально-государственное устройство (унитарное государство). Политический режим. Система органов власти. Высший законодательный орган Иордании (Национальное собрание). Порядок формирования и состав парламента. Сенат и Палата депутатов. Король Иордании как глава законодательной и исполнительной власти. Полномочия короля. Исполнительная власть в Иордании. Совет министров. Расстановка политических сил.

### **Лекция 23. Основы государственного строя Королевства Марокко..... 419**

Конституционное развитие Марокко. Характеристика действующей Конституции Марокко 1972 г. в новой редакции 1996 г. Основы общественно-политического устройства Марокко. Форма правления (дуалистическая монархия) и территориально-государственное устройство (унитарное государство). Система органов власти. Парламент Марокко. Порядок формирования и состав Палаты представителей и Палаты советников. Законодательная деятельность парламента. Право законодательной инициативы. Политический контроль над деятельностью Правительства. Король Марокко — духовный и светский глава государства. Священность и неприкосновенность личности короля. Полномочия короля. Исполнительная власть в Марокко. Правительство (Совет министров). Полномочия Премьер-министра. Расстановка политических сил.

### **Лекция 24. Заключительная ..... 423**

### **Рекомендуемая литература ..... 430**

## **ПРЕДИСЛОВИЕ**

Преподавание в России конституционного (государственного) права преследует общую цель — дать обучающимся достаточные знания о конституционно-правовых основах современных государств. Без этого нельзя стать юристом, политиком, дипломатом, журналистом, ученым-обществоведом.

По этому предмету довольно много учебных материалов, обстоятельных и толковых, кратких и схематичных, в общем — на любой вкус. Однако во всех этих материалах сохраняется один серьезный недостаток: из всех зарубежных стран изучаются в основном государства западной системы права (США, Европа, Япония), которая сложилась давно, к началу XX в., когда существовала колониальная система, а понятие о социализме не шло дальше работ К. Маркса, Ф. Энгельса и В.И. Ленина.

Бесспорно, западная система права отработана тщательно, но она призвана обслуживать именно капиталистическую формацию. Однако после 1917 г. в современный мир, помимо СССР, вошло много государств со своей национальной спецификой, в силу которой при организации этих государств был использован как общий каркас англосаксонского и романо-германского права, так и собственные правовые наработки. Это ярко проявляется в мусульманских странах, в праве которых нельзя было не учитывать роль религии, и в странах социалистических, правовая организация которых опиралась на новую социально-экономическую формацию. Получилось так, что при внешнем сходстве государственные институты обрели новое содержание. Именно в странах мусульманских и социалистических мы видим прогресс государственного права, который не всем может нравиться, но без учета этого фактора нельзя профессионально заниматься государствоведением. Яркий пример этого мы находим в нашей стране. С начала 1990-х годов мы, полностью отбросив социалистическую правовую систему, попытались скопировать норматив-

ные основы западных государств. И что получили? Правовой беспредел, который вынуждает беспрерывно вносить изменения в Конституцию и принимать сотни новых законов и подзаконных актов. А ведь так поступать нельзя. Более двух тысяч лет назад Аристотель в своей прекрасной работе «Политика» писал: «Закон есть некий порядок; благозаконие есть, несомненно, хороший порядок; а чрезмерно большое количество законов не допускает порядка... А там, где отсутствует власть закона, нет и государственной власти»<sup>1</sup>.

Конституции, как и законы, вырастают из обществ, их не надо выдумывать, но можно заимствовать опыт других стран и применить его с учетом специфики этих стран. Однако для этого нужно знать этот опыт, а не копировать вслепую то, что ближе лежит.

Задача настоящей работы заключается в том, чтобы не только обобщить или уточнить хорошо известный конституционно-правовой опыт стран Запада, но и дополнить его новым знанием, что привнесли в теорию и практику и мусульманские, и социалистические страны. И, безусловно, вряд ли правильно изучать государственное право европейских государств вне связи с Европейским союзом, который не только непосредственно влияет на конституционно-правовое развитие этих государств, но и во многом превознес себя над ними.

Правовая наука России всегда тяготела к Западу. И лет триста так и шли (исключая, конечно, советский период). Но сейчас Запад зашел в тупик, пожалуй перманентный. Его туда завела капиталистическая система в ее нынешней олигархической фазе. Возникает вопрос: что и как делать дальше? Общество и государство изменяться должны. А для изменений нужно внимательно изучать то, что человечество смогло достичь в сфере государственного строительства. Нужно, но пока в этом плане ничего полезного не делается. Даже собственную, советскую, историю и теорию государства и права в вузах не изучаем, как должно, будто не было в течение 70 лет ничего положительного в нашем государ-

<sup>1</sup>Аристотель. Политика. М., 1974. С. 61.

стве и праве. Но ведь все это было наше – нами созданное и нами применяемое. Выходит, что мы как бы учим студентов вслепую: свое, что было, считаем плохим, что сейчас есть – тоже, но и на Западе все также оказывается, мягко говоря, спорным. Говорим о ценности демократии, но нигде не видим ее в реальности, ибо как на Западе, на Востоке, так и у нас власть, хотя и в разной степени, принадлежит капиталу, а не народу. И получается, что конституции во всех странах выглядят прилично, а в жизни «приличности» не получается.

Текущий кризис капитализма высветил многое на разных уровнях (политических и иных), заставил сделать вывод о необходимости перестройки капитализма, и не только в сфере экономики. Капитализм социально несправедлив, а значит, предстоит менять общественные отношения. Если это проделать грамотно, больших социальных потрясений может не последовать, хотя малые неизбежны.

А для грамотных решений нужна образованность «перестройщиков», чтобы решения брались не с потолка, а из жизни, с учетом опыта предшествующих поколений не только западной, но и иных цивилизаций.

К «иным» мы относим арабский мир, в котором государственно-правовые идеи гармонично уживаются с религией, и мир социализма, в котором государство и право обслуживают формацию, отрицающую политико-правовые и моральные ценности капитализма.

Россия – это самодостаточная цивилизация, отличная от других, и ее выход из кризиса и движение вперед пойдет собственным путем. А чтобы это движение было успешным, полезным, как кажется, должно быть комплексное знакомство с чужим, но не чуждым опытом других стран и обществ.

Мы предпочитаем говорить о государственном праве, поскольку оно шире конституционного, включает в себя, помимо положений Конституции, иные нормативные акты и учитывает их реализацию органами государственной и муниципальной власти.

## ОБЩАЯ ЧАСТЬ

### Лекция 1.

#### Предмет, система, субъекты и источники государственного права зарубежных стран

##### *Понятие государственного права зарубежных стран*

Государственное право или его аналог есть в каждой стране. Оно регулирует общественные отношения, которые образуют основу устройства общества и государства и непосредственно связаны с осуществлением государственной власти. Это право – костяк правовой системы страны. Речь пока идет о стране, ибо ГПЗС – это *совокупность наиболее общих характеристик национальных государственных правовых систем зарубежных стран, касающихся регулирования основ общественного и государственного строя, порядка формирования и деятельности государственного механизма и органов местного самоуправления, а также правового положения личности.*

Сказанное выше справедливо для общей части ГПЗС. Но имеется и особенная, своего рода иллюстративная часть. В ней говорится о политико-правовой организации некоторых капиталистических стран Европы, США, Китайской Народной Республики, Вьетнама и ряда государств мусульманской политико-правовой системы. Европейские страны выбирались сообразно форме правления (монархия – республика) и государственного устройства (федерация – унитарное государство).

Принято называть ГПЗС отраслью права. Не ясно, правда, в какую систему права можно вписать эту отрасль? Всеобщие признаются две самостоятельные системы права – **внутреннее** (национальное) и **международное**. Во вторую систему

ГПЗС явно не входит, а в первую входит в том понимании, что это как бы совокупность отраслей национальных систем права, в каждой из которых государственное право является отраслью.

##### *Система государственного права зарубежных стран*

ГПЗС состоит из общих принципов, институтов и норм. **Принцип** (от латинского *principium*) означает исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения, политической и иной организации и т.д. Принципы не регулируют общественные отношения непосредственно, но на них основываются нормы правовых актов, которые и выступают в качестве конкретных регуляторов. Например, принципы народного (государственного) суверенитета, народного представительства, разделения властей, многопартийность, руководящая роль партии, независимость суда и т.п. служат фундаментом, на котором с помощью множества норм ведется государственное и общественное строительство. По принципам вы узнаете суть – политическую, социальную, экономическую – государства: какие принципы заложены, такое и государство. Скажем, принцип разделения властей характерен для буржуазных государств; а принцип единства власти в лице высшего представительного органа типичен для государств социалистических. Свобода эксплуатации (и свобода труда) – принцип капиталистических отношений; право на труд или принцип «от каждого – по способности, каждому по труду» характерен для отношений социалистических.

Что касается мусульманских стран, то здесь мы видим симбиоз государства и религии, особую роль духовенства в делах политики, права и в общественных делах. Так же высоко поднята там роль национального лидера, независимо от того, монарх это или президент.

**Институт** в любой отрасли (системе) права означает совокупность норм, регулирующих однородные, взаимосвязанные общественные отношения. Эти нормы образуют относи-



тельно самостоятельную группу. В государственном праве таковы группы норм (институт) по правам человека и гражданина, по основам общественного строя, формам правления, избирательному праву, народному представительству, конституционному контролю и т.п.

Институты – это элементы конституционного развития. Они развивают и дополняют положения конституции. Иногда их называют подотраслями конституционного права: избирательное право (процесс), муниципальное, парламентское и т.п.

**Правовые нормы** – это общеобязательные правила поведения субъектов конституционного правопорядка. Их устанавливает или санкционирует государство в целях охраны и регулирования определенных общественных отношений. При необходимости они обеспечиваются принудительной силой государства. Нормы – это самый мощный источник права. Подчеркнем, что государство вольно в установлении, изменении и отмене правовых норм. Государство – это **политическая** организация общества. Из понимания этого легко ответить на вопрос: что первично – право или политика? Получается, что политика. Отсюда и поговорка о том, что право как дышло, куда повернул (политический орган), то и вышло. Конечно, бюрократы тоже «поворачивают» нормы права, но это касается частных случаев; а политики делают это постоянно и кардинально, воздействуя таким образом на жизнь граждан и их общественное сознание.

Всякое явление, однако, в том числе общественное, имеет **всегда**, по крайней мере, две стороны. В нашем случае мы видим, что право – это все-таки отрасль, но не ветка, которую можно отогнуть или сломать. Принятый, например, акт был вписан в правовую систему государства. Одни нормы он отменил, другие – изменил. Он появился на свет в силу определенных политических, социально-экономических или иных условий. Заменить его или выбросить из правовой системы не просто: нужны новые условия. Если акт был принят в силу

политики, то теперь он на политику влияет, ограничивает ее свободу действий. Отсюда и впечатление многих, что первично право. На примере Грузии, Украины, Киргизии в 2004 – 2005 гг. мы видели, как политические процессы взламывают правовые системы. Но еще большее происходит в моменты социальных революций! Из этого несложно сделать вывод, что право не может быть вне политики, поскольку право и политика – сиаамские близнецы.

Нельзя принимать нормы права, которые заведомо не будут исполнены. Они дискредитируют правопорядок. Неполное исполнение нормы не должно стать привычкой граждан; закон претендует на уважение граждан. Почему? Очень хорошо объяснил это Клод Гельвеций (1715–1771), замечательный французский философ: «Наши поступки определяются законами, следовательно, законы же делают граждан хорошими»<sup>1</sup>. Это так, но лишь если законы хороши, т.е. не только учитывают повседневные нужды общества и обстоятельства, но и **предвидят** будущее. Если же законодатель издал плохой закон, то соответствующими будут и поступки граждан. Например, Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ о монетизации льгот. Государственная власть ошиблась, приняв этот Закон, и таким образом спровоцировала массовые протесты. Подобные ошибки происходят обычно тогда, когда из внимания власть предрежащих уходит забота об **общем** благе.

### ***Структура и функциональная направленность конституционно-правовых норм***

Конституционно-правовые нормы имеют типичную структуру: гипотеза, диспозиция, санкция. Например, ст. 16 Конституции Франции изложена так: «Когда установления Республики, независимость Нации, целостность ее территории или выполнение международных обязанностей находятся под

<sup>1</sup> Гельвеций К. Сочинения в 2-х томах. М.: Мысль, 1974, Т. 2. С. 348.

серьезной угрозой, а нормальное функционирование органов государственной власти, созданных в соответствии с Конституцией, нарушено (гипотеза), Президент республики принимает меры, которые диктуются обстоятельствами (диспозиция и санкция)». Даже не слишком опытный юрист заметит, что эта статья, написанная в 1958 г. под авторитарный стиль правления Шарля де Голля, наделяет президента обширными полномочиями. Именно президент определяет, насколько серьезна угроза, нарушено ли функционирование органов государственной власти, и принимает необходимые меры. Неконкретность положений данной статьи преднамеренна: все отдали «на откуп» президенту, чтобы он своей личной властью и авторитетом обеспечил социально-политический порядок во Французской Республике. Республика по форме правления стала президентско-парламентской (смешанной).

Конституционно-правовые нормы часто преднамеренно получают общую форму. Скажем, ст. 27 Конституции Японии гласит: «Все имеют право на труд и обязаны трудиться». Но ни в Конституции, ни в иных правовых актах нет гарантий этого права. Норма права превратилась в политический лозунг. И здесь нет ничего удивительного, поскольку Конституция является не только высшим правовым документом. Многие ее положения носят декларативный характер. Предполагается, что конкретика и гарантии будут содержаться в законах и в подзаконных актах. Особенно это касается сферы прав человека: заявлено многое, но нет гарантий. Впрочем, гарантии везде и всегда содержатся не в правовых декларациях, а в реальностях политического режима. Можно, как в США, иметь, согласно Конституции и поправкам к ней, много декларируемых прав граждан, но под предлогом борьбы с терроризмом так их ограничить, что творцы Конституции их не узнали бы.

Приведем еще один пример, общий для всех конституций западных стран. Провозглашена свобода слова. Но она ведь применима к тем, у кого в руках СМИ, и сводится только к недопустимости цензуры. СМИ имеют конкретных хозяев.

Они определяют политику газеты, журнала, радио, телеканала и пр., хотя согласно правовой норме они этого делать не должны. Журналист свободен, но в рамках определенной хозяйником политики. Хозяином может быть и государство. И именно хозяин свободен, поскольку установленная им политика вне цензуры. А какая свобода слова у рядового гражданина? Он может иметь мнение и свободно его излагать. Но где? Можно в органе СМИ, если, конечно, его мнение **совпадает** с политикой органа. Далеко в этих делах зашли англичане. В Гайд-парке, в центре Лондона, выделен небольшой участок, где установлена трибуна. Всякий желающий может взгромоздиться на эту трибуну и свободно нести околесицу. Если кому-то из прохожих интересно, они могут остановиться и послушать; могут и сами подняться на пьедестал. Чем не гарантия свободы слова? Можно, конечно, вещать с собственного балкона, если соседи и прохожие это оценят.

Нетрудно заметить, что декларативные положения конституционных норм не имеют ни гипотез, ни диспозиций, ни санкций.

По функциональной направленности конституционные нормы бывают регулятивными и охранительными. Первых большинство: право – регулятор общественных отношений. Они уполномочивают должностных лиц и органы государства или обязывают. Могут и запрещать, например, ст. 23 Конституции Франции гласит: «Функции члена Правительства несовместимы с парламентским мандатом».

Охранительные нормы могут совпадать с запрещающими – об этом сказано в ст. 9 конституции Японии: «Право на ведение государством войны не признается». Обратим особое внимание на это положение японской Конституции. По сути, сделан первый шаг к нейтрализации страны. Следующими могли бы быть неучастие в военных союзах и блоках, не оказание помощи воюющим государствам. Поскольку рядом с собой Япония имела Советский Союз, весьма мощный Китай, а также чреватую гражданской войной Корею, курс на