

Раздел II

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА
СОГЛАСОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО И
РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**2.1. СУЩНОСТЬ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Сущность механизма согласования законодательства определяется в рамках науки конституционного права. Это объясняется следующими обстоятельствами.

Во-первых, наука конституционного права исследует понятийный аппарат, учение о Конституции России в ее историческом развитии; определяет сущность, структуру, принципы и юридические свойства действующей Конституции РФ; применяет системный анализ норм, закрепляющих основы конституционного строя Российского государства; анализирует проблемы конституционного регулирования взаимоотношений личности и государства, проблемы закрепления и реализации прав и свобод человека и гражданина; анализирует формы правления и национально-государственного устройства Российской Федерации.

Во-вторых, наука конституционного права России изучает процесс исторического становления и развития институтов конституционного права на основе принципов и норм международного права.

В-третьих, современный этап развития науки конституционного права России характеризуется: 1) анализом и комментированием Конституции РФ; 2) признанием ценностей демократии, прав человека, верховенства права и закона; 3) обновлением методологической базы науки конституционного права путем отказа от догматических и демагогических постулатов прошлого (плюрализм в методологии).

Предметом механизма согласования законодательства являются две основные сферы общественных отношений: а) отноше-

ния между человеком и государством (права и свободы человека); б) властеотношения (организация государства и государственной власти). Они определяются на основе: 1) сущности, систем построения отрасли российского конституционного права, ее источников; 2) фактических отношений, регулируемых нормами конституционного права России; 3) практики реализации норм российского конституционного права; 4) истории самой науки конституционного права России, ее идей, концепций, прогнозов; 5) федеративного устройства, избирательного права и избирательной системы, форм деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При этом следует учесть и то, что как наука конституционного права, так и механизм согласования законодательства, в качестве исходных определяет социальные цели общественного развития и их влияние на цели правового (конституционного) регулирования, хотя материальные цели (экономические, политические, идеологические) лежат вне сферы права. Их взаимосвязь объясняется тем, что материальные условия жизни общества ставят законодателя перед необходимостью издания ряда норм, целевое назначение которых предопределено заранее (объективно). Правда, в определенных исторических условиях объективные и субъективные факторы способствуют (или препятствуют) выбору наилучших средств для достижения целей. Тем не менее законодатель может поставить перед правом, соответственно и в механизме согласования законодательства, и такие цели, которые не соответствуют уровню общественного развития, о чем свидетельствуют измененные и отмененные акты как в федерации, так и в регионах.

Как отмечалось выше, механизм согласования законодательства формируется на основе: 1) единства государственной власти; 2) единства воли законодателя и воли народа; 3) непосредственного осуществления народом государственной власти; 4) верховенства государственной власти; 5) легитимности государственной власти.

Под осуществлением принадлежащей народу государственной власти понимается: 1) непосредственное выражение народом его государственной воли и придание ей общеобязательного характера; 2) создание (например, посредством выборов) органов государственной власти, выражающих волю народа и придающих ей общеобязательный характер; 3) принятие (например, через участие депутатов)

органами государственной власти актов (например, по результатам наказов избирателей), выражающих волю народа; 4) образование органами государственной власти органов, исполняющих эти акты, руководство их деятельностью и контроль за ней; 5) принятие органами государственной власти мер, обеспечивающих исполнение изданных ими актов.

Верховенство государственной власти проявляется: в общеобязательности (она распространяется на все население); прерогативности (государственная власть вправе отменить, признать недопустимым любое проявление всякой другой общественной власти); публичности осуществления государственной власти путем разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную.

Легитимность власти определяется как принцип функционирования и деятельности демократической власти, соответственно, она является политико-правовым основанием реализации механизма согласования законодательства. Под легитимностью понимается способность власти создавать и поддерживать у населения убеждение в том, что власть в стране наделяется правом принимать решения, которые ее граждане должны выполнять. Принцип легитимности власти обеспечивает добровольное согласие граждан подчиняться ее решениям и правомочность применения властью принуждения. Это позволяет рассматривать легитимность как специфическое состояние политической системы, где существующий порядок распределения (наделения) властью обеспечивает возможность направлять действия политических субъектов с минимальным использованием принуждения и насилия.

Признаками падения легитимности власти являются: 1) рост степени принуждения; 2) ограничение прав и свобод; 3) запрещение политических партий и независимой прессы; 4) рост коррумпированности всех институтов власти, их сращивание с криминальными структурами; 5) низкая экономическая эффективность власти. Последний признак – наиболее существенный показатель легитимности власти. Как показывает практика, экономический рост заметно повышает уровень легитимности режима, поскольку снижает конфликтность общества из-за перепадов в уровне жизни различных групп населения. Соответственно, указанные признаки свидетельствуют о неправомерности механизма согласования законодательства.

2.2. ТРУДНОСТИ В РАЗРАБОТКЕ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Применительно к современному этапу трудности в разработке механизма согласования законодательства начались с денонсацией договора об образовании СССР, подписанием Федеративного договора, положенного в основу Конституции Российской Федерации, образованием Содружества Независимых Государств (СНГ), изменением правового статуса бывших союзных и автономных республик в РФ, формированием конституционно-договорного характера федеративных отношений (ст. 1, 11, 67, 73) между субъектами Федерации (ст. 5, 65), совершенствованием принципов конституционного строя РФ (ст. ст. 3, 4, 7, 9) и изменением статуса субъектов федерации (ст. 11, 80, 94, 95).

Отсюда возникли новые проблемы, связанные с разработкой конституционного механизма согласования наделения компетенцией субъектов федерации в сфере совместного ведения, механизма согласования с субъектами при принятии федеральных законов, механизма согласования существующих разногласий между разными уровнями власти в Российской Федерации, механизма обеспечения согласованности федерального и регионального законодательства, механизма взаимодействия в законотворческой деятельности со всеми субъектами права законодательной инициативы, механизма согласительных процедур законопроектов, представленных субъектами Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы, механизма согласования федерального и регионального законодательства с законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации.

В этом плане совершенно обоснованными являются выводы ученых о том, что **принципами наделения** компетенцией субъектов федерации в сфере совместного ведения могут быть признаны: законодательное наделение компетенцией (законодательное закрепление механизма действия, правил и требований); законодательное закрепление компетенции в сфере совместного ведения на основе консенсуса федерации и ее субъектов; организационное и финансовое обеспечение; соблюдение единой процедуры наделения компетенцией для всех субъектов федерации; правоспособность органов

государственной власти субъектов федерации для наделения компетенцией.

Признание выше указанных признаков к числу механизма согласования законодательства объясняется противоречивостью и непоследовательностью применения принципов разграничения компетенции между уровнями публичной власти. Так, изменения концепции ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ в результате принятия федеральных законов № 199-ФЗ от 29 декабря 2004 г. и от 31 декабря 2005 г. привели к фактической отмене основных принципов разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов федерации, все еще зафиксированных в п. 4 ст. 26.1. и п. 4 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Новые проблемы, связанные с необходимостью разработки механизма согласования федерального и регионального законодательства, также **обусловлены с:** *образованием* новых субъектов федерации; *порядком подготовки* согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части свои полномочий; *определением системы* законодательства с позиции институциональных элементов экономической системы в Российской Федерации и ее субъектов; *восполнением пробелов* в законодательстве отдельных отраслей права; необходимостью *принятия* регионального закона «О согласованном уровне жизни населения субъекта Российской Федерации и контроле за его обеспечением».

Дальнейшее совершенствование механизма согласования федерального и регионального законодательства зависит, **во-первых**, от укрупнения субъектов как с целью достижения оптимального с точки зрения управляемости Федерации количества, так и с целью создания условий для их экономической самодостаточности и эффективности; **во-вторых**, от обеспечения полного равноправия субъектов относительно друг друга, что неизбежно потребует новой единой модели статуса субъекта РФ и новых критериев его формирования через законодательное закрепление и регулирование; **в-третьих**, от достижения экономической и управленческой эффективности вновь созданных субъектов; **в-четвертых**, от внесения изменений, поправок в Конституцию Российской Федерации, принятия пакета федеральных конституционных законов, других нормативных правовых

актов; **в-пятых**, от разработки механизма взаимодействия Федерального Собрания с органами государственной власти субъектов при принятии законопроектов.

2.3. ИСХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Конституционные основы экономических (ст. 8), социальных (ст. 7), политических институтов (ст. 13), гарантии народовластия и механизм их действия (ст. 17–64); конституционное положение граждан (ст. 6); конституционные принципы национальной государственности (ст. 16, 66) могут быть признаны исходными положениями к определению механизма согласования законодательства.

При таком подходе механизм согласования законодательства определяется на основе понятия и категории трех групп: 1) понятия, разработанные философами, историками, экономистами (общество, базис, надстройка, нации, классы); 2) юридические понятия, заимствованные наукой конституционного права из других юридических наук – теории государства и права, отраслевых наук (государство, право, норма права, правоотношение, ответственность, санкции); 3) собственные понятия конституционного права (конституционный строй, народный, национальный, политический, государственный, экономический, правовой суверенитеты, федерация, субъекты федерации, формы осуществления государственной власти, народовластие).

Бесспорно то, что в механизме согласования законодательства суверенитет народа проявляется в возможности обретения государственного суверенитета в любой его форме. Но не оправдано смешивать правовые основы государственной власти, соответственно, механизм согласования законодательства с политизацией, так как она формирует остаточный принцип интересов личности, превращает право в инструмент, отчуждает государственную власть от решения социальных проблем.

Вышесказанное вытекает из того, что народ федерации – понятие более общее по отношению к народу государства – члена Федерации, которая призвана объединить все проживающее в ее границах население на федеративных отношениях. Противопоставление в механизме согласования законодательства народа всей федерации на-

роду, составляющему часть его и проживающему в пределах субъекта федерации, возможно приведет к ослаблению федерации, поскольку делает невозможным установление единства в обеспечении прав и свобод человека в федеративном образовании на основе действующего законодательства в рамках Конституции Российской Федерации.

2.4. КОНЦЕПЦИИ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Следует подчеркнуть, что в науке конституционного права и в общей теории права не разработана концепция механизма согласования законодательства. Поэтому механизм согласования законодательства рассматривается *в проблемах взаимодействия* центра и регионов в практике государственного строительства, **конституционном развитии** Российской Федерации, **политико-правового анализа** федеративного государства, регионального права без четкой конкретизации этапов и уровней законодательства.

Результаты сравнительного анализа научной концепции и конституционно-нормативных актов позволяют сформулировать следующие концепции механизма согласования законодательства.

1. Институциональная концепция механизма согласования законодательства вытекает из того, что к институту государственной власти примыкает институт государственного суверенитета, институт представителя государства на местах (губернатор, префект и т.д.) в ряде стран связан с правом контроля за деятельностью органов местного самоуправления (институт административной опеки), институт парламентарной республики находит продолжение в институте ответственного (перед парламентом) правительства (парламентское правительство) и т.д. В государстве есть централизующее начало – административное (администрация, предоставленная сама себе, может только централизовать) и децентрализующий фактор – конституционное начало, которое с неизбежностью приводит и к политической, и к административной децентрализации, так как децентрализация суверенитета (т.е. разделение властей) и административная децентрализация (местное управление) действуют одновременно.

На наш взгляд, все это выражается, прежде всего, в конституционных и правовых институтах. К первой группе следует отнести институт конституции, институт общественного устройства как полно-

ластия народа, институт государственного устройства, институт политической и экономической систем, институт представительных органов, институт избирательного права, институт основ правового положения граждан. Каждый из них может быть разделен на меньшие по своему объекту институты.

К правовым институтам относятся: институт верховенства Конституции (включая верховенство власти в плане суверенитета государства, верховенство права, верховенство закона, верховенство государственной власти, верховенство представительных органов); институт единства народовластия (включающего единство государственной власти, единство предмета и метода конституционного регулирования, единство источников, принципов, норм конституционного права, единство воли законодателя и воли народа, единство системы категорий (понятий) и институтов конституционного права); институт непосредственного осуществления народом государственной власти, формы государственно-правовых связей, формы государственного устройства.

2. Конституционная концепция механизма согласования законодательства выражается в конституционной концепции народовластия, которая предполагает формы государственного единства: единство представительных органов, единство субъектов власти, единство народного суверенитета, единство государственной власти, единство законодательной и исполнительной власти, единство народовластия.

Определение организующей силы норм Конституции и действия субъектов конституционно-правовых отношений связаны с тем, что политические, социально-экономические, правовые механизмы направлены на реализацию принципов народовластия и действия самой Конституции.

Кроме того, конституционное регулирование выступает системообразующим фактором в нормативно-правовой системе, придавая ей целостность и выступая главным юридическим основанием ее формирования и функционирования, определяя связи субординации внутри системы.

Наконец, выделим еще один аспект взаимодействия между самими конституционными нормами. Здесь системность норм Конституции выступает как гарантия их функционирования, как принцип непрерывности их действия, единства государственной власти. После-

днее является признаком (свойством) Основного Закона, а не признаком государственной власти. В конституционных принципах и нормах получают предметное отражение самые характерные для организации и функционирования общества и государства общественные отношения, составляющие их устои: отношения собственности и власти, государственно-правовой организации, положения личности в обществе. Поэтому представляется верной концепция тех авторов, которые считают, что форма государства находит свое проявление не только в форме правления, государственного устройства и в государственном режиме, а также в структуре и взаимоотношениях других органов государства, не определяющих форму правления (местных органов государственной власти, управления и самоуправления, правосудия, народного контроля), в системе взаимоотношений органов государства с населением, в основах правового статуса коллективов и личности, в правовом регулировании и реальном осуществлении форм непосредственной демократии, в действительных отношениях политико-территориальных единиц.

3. Гносеологическая концепция механизма согласования законодательства вытекает из конституционной и выражается в том, что принципы, идеи, категории детерминируются соответственно производством материальных благ и воспроизводством человеческой жизни на земле (предмет изменчивости и историчности конституционных институтов); во-вторых, законодатель (государственная власть, народовластие) не делает, не изобретает их, а только формирует (объекты перевода общественных отношений в политико-правовые); в-третьих, общесоциальные гарантии дополняются общечеловеческими (методы перевода системы «под влиянием международных стандартов»).

Народовластие придает одинаковую силу предмету, объектам, методам государственной власти и местного самоуправления, соответственно механизм согласования законодательства.

Основой, ядром, первоэлементом предмета правового регулирования в конституционном праве, соответственно механизм согласования законодательства являются жизненные отношения, возникающие в процессе осуществления народом принадлежащей ему государственной власти на основе: федеративного правового государства с республиканской формой правления (ст. 1), народовластия (ст. 3), государственного суверенитета (ст. 4), разделения власти (ст. 10),

приоритетов международных стандартов в Российской правовой системе (ст. 15).

Эти принципы согласуются с объектом изучения конституционного права, соответственно механизм согласования законодательства который включает: 1) отраслевую принадлежность общественного устройства; 2) пространственную ограниченность Федерации и ее субъектов; 3) функциональную направленность государства; 4) определенное временное (конституционно-этапное) ограничение; 5) количественное и качественное измерение конституционных законов.

4. Социальная концепция механизма согласования законодательства признает исходными положения о том, что социальные цели общественного развития не зависимы от права, от Конституции. Цель правового регулирования лежит в сфере общественных отношений, регулирующих право, а не в сфере самого права. Объективные и субъективные факторы способствуют (или препятствуют) выбору наилучших средств для достижения целей, определения сроков и порядка их достижения. Социальные цели находятся вне права, а в праве формируются определенные цели и задачи правового регулирования. Цель сопряжена с содержанием права, поведение, которого добивается законодатель, есть цель. Материальные цели (экономические, политические, идеологические) лежат вне сферы права, но они закрепляются в нормах права; материальные условия жизни ставят законодателя перед необходимостью издания ряда норм, целевое назначение которых предопределено заранее (объективно), но законодатель может поставить перед правом и такие цели, которые не соответствуют уровню общественного развития. Юридическая (правовая) цель нормы состоит в обеспечении определенного юридического значимого поведения.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что хотя государственная власть осуществляет некоторые меры социального порядка, постсоциалистическое государство не обеспечивает необходимого уровня жизни населения, не представляет ему необходимых социальных услуг и, следовательно, не является еще социальным государством.

Социальное назначение народовластия выражается в том, что народ РФ (РБ) является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти (ст. 3 Конституции РФ, ст. 3 Конституции РБ). Народ РФ (РБ) осуществляет и политическую власть прямо, непосредственно (непосредственная форма демократии) и

через систему государственных органов (представительная форма демократии).

Здесь не следует упускать из виду и то, что народ осуществляет свою власть (государственную, политическую) также через органы местного самоуправления (п. 2 ст. 3, ст. 130 Конституции РФ, п. 2 ст. 3, ст. 108 Конституции РБ). Отсюда, ответственность за вред в одинаковой степени несут как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления (ст. 53 Конституции РФ, ст. 16 ГК РФ).

5. Политическая концепция механизма согласования законодательства вытекает из предыдущей и означает неотделимость суверенитета от народа. Это связано с тем, что государство как единая политико-территориальная организация всей страны, как орган публичной народной власти характеризуется верховенством, неделимостью, своего рода всеобщностью в границах страны.

Раньше государственно-правовое единство народа объясняли расширением представительной системы Советов, развитием национальной государственности при ведущей роли союзной, единством государственного управления обществом и организации его вооруженных сил, единством законности, единством социалистического правосознания и политико-правовой идеологии 80. СССР, а вслед за ним и страны Восточной Европы с момента возникновения исходили из другой доктрины, а именно: единства государственной власти и разделения функций по ее осуществлению. Однако провозглашаемую полноту власти представительных органов осуществить в полном объеме не удалось, равно как и их взаимодействие с государственными органами. Поэтому прежний механизм согласования законодательства нуждается в дальнейшем изучении.

Дело в том, что власть и ее формы «оживлялись» не законом, а партийно-бюрократическими командами, что деформировало и лишило самостоятельности всю государственную власть, соответственно механизм согласования законодательства, и создаваемую ею правовую систему.

Политизация правовых основ государственной власти в РФ формировала остаточный принцип интересов личности. Она превращала право в инструмент и отчуждала государственную власть от решения социальных проблем. В то же время она привела к официальной доктрине отрицания совместимости местного самоуправления с советской формой организации власти.

Ошибочное отношение к самоуправлению объясняется тем, что в самой концепции государственной власти не учитывались две стороны народного суверенитета:

а) фактическое верховенство и полновластие народа в обществе и государстве; б) политико-правовые свойства народа в общественной и государственной жизни. Народу принадлежат суверенные права – решать свою судьбу, конституционировать свое самоопределение, организовать свою власть на основе международных актов, соединяя в себе политические и правовые начала, реализуя политические свойства народа (ст. 3 Конституции РФ).

Таким образом, любая политическая власть, в том числе и в постсоциалистическом государстве, как и во всяком переходном государстве, имеет несколько блоков социальных сил, участники которых находятся в состоянии одновременно единства и борьбы. Союз между ними носит стратегический характер, он основан на борьбе против тоталитаризма, выкорчевывании его остатков, которые мешают, хотя и по-разному, всем этим силам, в совместной защите своего теперешнего привилегированного положения (в том числе и в ходе разного рода выборов в органы государственной власти). Борьба носит тактический характер в вопросах перераспределения собственности и власти, стремлении той или иной группы усилить результативность своего давления на государственную власть, на высшее руководство государства.

6. Целевая (монистическая) концепция механизма согласования законодательства исходит из того, что власть и олицетворяющие ее органы не обладают суверенитетом, поскольку последний является свойством государства, а применительно к органам государства можно говорить лишь об объеме властных полномочий (ст.10, 11 Конституции РФ).

Предмет и объект (а в отдельных случаях предмет и метод) механизма согласования законодательства выражается, во-первых, в общем учреждении институтов государственной власти, собственности; во-вторых, в закреплении принципов и целей деятельности субъектов конституционного регулирования.

Характерно, что основой демократии и государственности является народовластие, основой единства личности и государства – идея народовластия, основой осуществления государственной власти – народ (так как государственная власть исходит от народа, принадле-

жит народу и осуществляется для народа), основой единства интересов личности и общества – сочетание непосредственной и представительной демократии. Главная особенность государства проистекает из самого его характера как политической структуры, которая выступает от имени всего общества. Государство, воплощая в себе власть народа, его суверенитет, само становится суверенным, то есть его государственная власть обладает всеми свойствами суверенной власти. Следовательно, по своей социальной сущности суверенитет народа и суверенитет государства едины, а единый народный суверенитет осуществляется как непосредственно народом, так и посредством его государственной власти. Поэтому государственный суверенитет выступает как бы государственно-правовой формой осуществления народного суверенитета.

Следует, однако, подчеркнуть, что не во всех случаях наделение государственной власти суверенитетом народа может быть признано удачным, ибо в государстве с авторитарным режимом, диктаторской формой правления при отсутствии народного суверенитета действует «голая» государственная власть, фетишизированный государственный суверенитет.

Конкретно-исторический и научный подходы к решению вопросов о соотношении верховенства (единства) государственной власти и суверенитета народа (наций) позволили выработать основные международно-правовые способы осуществления права народа на самоопределение. Это: 1) создание суверенного и независимого государства; 2) свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним; 3) установление любого другого политического статуса.

Свойства государственного суверенитета РФ характеризуются народным суверенитетом. Последний через государственный суверенитет обладает высшей силой в отношении своей территории (территория РФ включает в себя территории ее субъектов – ст. 67 Конституции РФ), правом самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю политику (ст. 71 Конституции РФ); исключительным правом народа на владение и распоряжение национальным богатством (ст. 9 Конституции РФ); правом принятия Конституции (ст. 15, 71 Конституции РФ) и федеральных законов (ст. 76 Конституции РФ), имеющих прямое действие на всей территории РФ (ст. 4). Народный суверенитет, помимо государственного суверенитета, действует и не-

посредственно при формировании Федерального Собрания РБ (ст. 3, 94 Конституции РФ) и Государственного Собрания РБ (ст. 3, 79 Конституции РБ).

7. Организационная концепция механизма согласования законодательства связана с политико-правовыми свойствами государственной власти, верховенством и независимостью, то есть такими свойствами государственной власти, которые выражают ее политико-правовую сущность.

Выделенные выше концепции в известной мере отражают государственный, народный, национальный суверенитеты.

Это объясняется тем, что три вида суверенитета могут выступать в качестве единого суверенитета народа при референдуме или в качестве самостоятельного при принятии законов или выборе форм национальной государственности. Таким образом, учитываются экономический, политический и правовой суверенитеты Российской Федерации и ее субъектов. Государственный суверенитет выражен в ст. 1 Конституции РФ (ч. 2 ст. 69 Конституции РБ), политический – в ст. 3 Конституции РФ (полновластие народа), экономический – в ст. 9 Конституции РФ (различные формы собственности), национальный – в ст. 3 (ч. 1) и преамбуле Конституции РФ (ч. 1 ст. 69 Конституции РБ), народный – в ст. 3, 11 Конституции РФ (ст. 3 Конституции РБ), правовой – в ст. 15, 76 Конституции РФ (ст. 1, 5 Конституции РБ).

8. Функциональная концепция механизма согласования законодательства выражается в прерогативности государственной власти. Государственная власть вправе отменить, признать недопустимым любое проявление всякой другой общественной власти (п. 4 ст. 13 Конституции РФ, п. 3 ст. 3 Конституции РБ). Публичное осуществление государственной власти путем разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ, ст. 6 Конституции РБ) и непосредственность осуществления народом государственной власти (ст. 3 Конституции РФ, ст. 3 Конституции РБ) лежат в русле этой концепции.

Понятие полновластия, суверенитет народа в собственном смысле охватывает и отношения в сфере управления обществом. Поэтому можно сказать, что концепция государственного суверенитета выражается в первичности народовластия, суверенитета народа. По функциональной роли государства бывают управляющие, организующие, регулирующие, подавляющие для осуществ-

ления которых разрабатывается механизм согласования законодательства.

9. Регулятивная концепция механизма согласования законодательства выражается в том, что с помощью конституционных норм и принципов воля народа «переводится» в политические отношения, действия. Причем эти действия обусловлены, во-первых, тем, что непосредственной силой, создающей или санкционирующей право, является государство. Во-вторых, в праве выражается общая воля многонационального народа, организованного в государство. В-третьих, осуществление права обеспечивается организационной деятельностью государства, в том числе и силой его механизма в случае нарушения или неисполнения правовых предписаний.

10. Структурная концепция механизма согласования законодательства определяется внутренней и внешней сторонами государственного суверенитета. Внутренняя сторона выражается в независимости государственной власти (народовластия) внутри страны, в частности самостоятельной организации государственных органов власти РФ (например, Совет Федерации и Государственная Дума – ст. 95 Конституции РФ, внешняя сторона – во взаимоотношениях с другими государствами.

В международно-правовых отношениях государственная власть непосредственно не выступает. Она лишь охватывает двуединое начало народовластия и федеративную форму государственного устройства. Каждый субъект федерации сохраняет политико-правовое качество государственности, но его суверенитет в определенной мере ограничивается в рамках переданных федеральным органам компетенций, равно как ограничен суверенитет федерации компетенцией ее субъектов.

11. Процессуальная концепция механизма согласования законодательства исходит: 1) из прямого (непосредственного) действия Конституции; 2) «пробуксовки» конституционных норм в связи с отсутствием или неполнотой процессуальных средств в различных отраслях права; 3) правильного понимания правовых норм, цели процессуальных средств и цели их обеспечения; 4) признания первичности социального «заряда» в процессуальных средствах реализации норм права.

В целом же, при определении процессуальных средств реализации Конституции механизмом согласования законодательства обра-

щено внимание на подвижность этого социального явления, на их «присутствие» в постоянно развивающихся уголовных, гражданских, административных, земельных, процессуальных нормах права. Однако, как показывает практика, в изменившихся условиях мы часто оперируем традиционными понятиями, терминами, содержание которых в новой социальной обстановке имеет иной смысл.

Представляется обоснованным наш вывод о том, что ученых о том, что функции процессуальной концепции механизма согласования законодательства конкретизируются на всех трех стадиях механизма правового регулирования, а именно: в стадии правотворчества при создании системы законодательства (юридическая норма); в стадии возникновения субъективных прав и юридических обязанностей в системе правоотношений; в стадии реализации субъективных прав и обязанностей в системе правоприменительных актов.

Такое соотношение в функциях процессуальных средств реализации Конституции связано с тем, что процессуальные средства «присутствуют» в доведении правовых норм и предписаний до сведения субъектов конституционно-правовых отношений, в определении социально-полезной цели в законах и других нормативных актах и в поддержке правом социально-правового контроля. Процесс воздействия функций процессуальных средств начинается с постановки целей и заканчивается достижением положительного результата. Затем на основе информации о результатах достижения или же не достижения целей (в частности, такое встречается после обсуждения законов на Совете Федерации или после проверки решений вышестоящими органами) ставятся новые задачи и начинается новый цикл реализации (действия) функций процессуальных средств по прежнему, но обновленному факту.

Это означает, что функции процессуальных средств обеспечиваются: 1) установлением воли субъектов, призванных проводить эти установления в жизнь; 2) определением разумных пропорций форм, в которые облакаются правовые предписания (запрет, дозволение, обязанности); 3) выбором средств психологического воздействия на субъекты (стимулирующие и принудительные), обуславливающих реализацию норм права в соответствии с их содержанием и тем назначением, которые они призваны выполнять на конкретно-историческом этапе развития правовой системы Российской Федерации и ее субъектов.

Следовательно, «процессуальные средства» играют роль «ключа», приводящего в движение весь механизм конституционного регулирования, их функции. Они обеспечивают своевременное и правильное выполнение конституционных положений всеми нуждающимися в специальном содействии субъектами конституционного права.

Воплощение в жизнь правовых законов на основе механизма согласования законодательства служит «эталоном» понимания всеми законодателями и правоприменителями требований норм Конституции РФ и ее субъектов, а также заключенных между ними различных договоров в рамках действующих конституций и международных стандартов.

В этой связи следует признать, что реализуемые процессуальными средствами функции права предполагают положительные (позитивные) действия законодателя и правоприменителя. Если по конкретному факту игнорируется требование закона, необоснованно разрабатывается и применяется неудачная норма или же закон реализуется вопреки и вне связи с другими нормами права, отдается предпочтение волевому усмотрению, задерживается принятие законов и решений, а равно отказывается в пересмотре незаконных нормативных актов и решений, то действиями законодателя и правоприменителя умаляется юридическая ценность механизма согласования законодательства. В подобной ситуации все процессуальные действия и решения должны быть аннулированы, а должностные лица (депутаты), допустившие их, обязаны нести ответственность с возмещением ущерба согласно ст. 53 Конституции РФ (ст. 16 ГК РФ).

2.5. ФУНКЦИИ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Функции механизма согласования законодательства зависят от содержания государственно-правового режима. К ним относятся: **I. Политический режим**, который характеризуется деятельностью государственных органов, политических организаций и идеологией в обществе. **II. Государственный режим**, включающий способы и методы непосредственной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. **III. Конституционный (конституционно-правовой) режим.**

Общее для всех то, что юридический режим (правовой режим, конституционный режим, конституционно-правовой режим) выражается в целостной системе правового (нормативного) регулирования механизма согласования законодательства. Он характеризуется особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей субъектов правовых отношений.

Конституционно-правовой режим характеризует: а) действия механизма конституционного регулирования; б) уровень развития экономической и политической систем; в) статус главных социальных ценностей социалистического общества; г) организацию и функционирование органов государства, выражающих полновластие народа; д) меру личной свободы, объем и реальное содержание конституционного статуса личности, обеспеченность охраны и защиты прав и интересов граждан.

Как видно, конституционный режим является правовым, а по содержанию – социально-политическим.

Признаками конституционно-правового режима являются: 1) определение порядка, формы существования и функционирования наиболее важных общественных отношений; 2) приоритет установленного режима, то есть он может быть изменен только на самом высоком уровне законодательного регулирования; 3) всеобщность распространения его принципиальных положений ко всем сферам общественной жизни. Безусловно, конституционно-правовой режим не является неизменным на всех стадиях развития государства, он не ограничивается фиксированием достигнутого режима конституционного развития, а содержит моменты, которые обеспечивают его непрерывное поступательное движение в соответствии с задачами, целевым назначением на конкретной ступени жизнедеятельности общества, о чем свидетельствуют конституционные реформы в РФ.

IV. Политико-правовой режим является основой конституционного режима и характеризуется следующими признаками: во-первых, как Конституция, так и правовые нормы одновременно действуют на общественные отношения; во-вторых, политико-правовой режим включает в себя и конституционные предписания, относящиеся к отдельным отраслям права, механизм правового управления.

V. Механизм конституционного регулирования, соответственно механизм согласования законодательства, состоит из основ конституционного строя, конституционных норм (правовая система),

конституционных правоотношений (государственные правоотношения), конституционно-правового режима, конституционно-правовых установлений (нормы, институты, принципы, положения, законы, категории, понятия, определения, гарантии). По существу эти пути обеспечения публично-властной суверенности государства формируют конституционное право в целом.

Политический режим – это система методов, способов и средств осуществления политической власти. Это: 1) степень участия народа в механизмах формирования политической власти, а также сами способы такого формирования; 2) соотношение прав и свобод человека и гражданина с правами государства; 3) гарантированность прав и свобод личности; 4) характеристика реальных механизмов осуществления власти в обществе; 5) степень реализации политической власти непосредственно народом; 6) положение средств массовой информации, степень гласности в обществе и прозрачности государственного аппарата; 7) место и роль негосударственных структур в политической системе общества; 8) соотношение между законодательной и исполнительной ветвями власти; 9) характер правового регулирования (стимулирующий, ограничивающий) в отношении граждан и должностных лиц; 10) тип политического поведения; 11) характер политического лидерства; 12) учет интересов меньшинства при принятии политических решений; 13) доминирование определенных методов (убеждения, принуждения и т. п.) при осуществлении политической власти; 14) степень верховенства закона во всех сферах общественной жизни; 15) принципы взаимоотношения общества и власти; 16) политическое и юридическое положение и роль в обществе силовых структур государства (армия, полиция, органы государственной безопасности и т.д.); 17) мера политического плюрализма, в том числе многопартийности; 18) существование реальных механизмов привлечения к политической и юридической ответственности должностных лиц, включая самых высших.

Политические режимы подразделяются на демократические, полу демократические, авторитарные и тоталитарные.

Демократический режим присущ, прежде всего странам с социально ориентированной рыночной экономикой, где существует сильный средний класс, заинтересованный в стабильности, демократических методах управления, оказывающий определяющее давление через выборы, прессу, общественное мнение на государственную власть.

Признаки демократического режима: 1) население участвует в формировании и осуществлении государственной власти посредством прямой (когда граждане, например на референдуме, непосредственно принимают решения по важнейшим вопросам общественной жизни) и представительной демократии (когда народ реализует свою власть через избираемые им представительные органы); 2) решения принимаются большинством с учетом интересов меньшинства; 3) режим базируется на гражданском обществе с его развитой структурой; 4) предполагает существование правового государства, действие его принципов; 5) выборность и сменяемость центральных и местных органов государственной власти, их подотчетность избирателям; 6) легитимность государственной власти; 7) силовые структуры (вооруженные силы, полиция, органы безопасности и т. п.) находятся под демократическим контролем общества, используются по прямому назначению, их деятельность регламентируется законами; 8) доминируют методы убеждения, согласования, компромисса, сужены методы насилия, принуждения, пресечения; 9) во всех сферах общественной жизни господствует закон; 10) провозглашаются и реально обеспечиваются права и свободы человека и гражданина; 11) в отношении хозяйствующих субъектов и граждан действует принцип «дозволено все, что не запрещено законом»; 12) политический плюрализм, в том числе многопартийность, соревнование политических партий, существование на законных основаниях политической оппозиции как в парламенте, так и вне его (оппозиция выдвигает альтернативную программу, критикует власть за совершенные ошибки, контролирует ее через деятельность своих фракций и блоков в парламенте, в своей печати); 13) гласность, средства массовой информации свободны от цензуры; 14) реальное осуществление принципа разделения властей на законодательную (призванную принимать законы, формировать стратегию развития общества), исполнительную (призванную осуществлять принятые законы, претворять их в жизнь, проводить повседневную политику государства) и судебную (призванную выступать арбитром в случаях конфликтов, различного рода правонарушений).

Методы осуществления государственной власти в условиях полу демократического государственного режима характеризуются соединением преобладающих черт демократии и некоторых элементов авторитаризма. Основными чертами антидемократического государственного режима являются ущемление (подавление) прав личности,

хотя формально они могут провозглашаться в конституционных актах; беззаконие; милитаризация всех сфер общественной жизни; полный контроль государства над всеми сферами общественной жизни; огосударствление всех общественных объединений, организаций; диктатура (правящая партия); игнорирование интересов национальных образований, национальных меньшинств; отрицание религиозного мировоззрения (предпочтение религии). Авторитарный режим – государственно-политическое устройство общества, в котором политическая власть осуществляется конкретным лицом при минимальном участии народа. В авторитарном государственном режиме преобладают методы принуждения при сохранении отдельных методов либерализма.

В условиях авторитарных режимов государственная власть ограничивает свободу образования и деятельность таких партий, которые являются политической оппозицией или могут стать ею. Ограничивается также политический идеологический плюрализм. При разрешении конфликтов акцент делается на насилие. Признаки авторитарного политического режима: 1) в центре и на местах происходит концентрация власти в руках одного или нескольких тесно взаимосвязанных органов при одновременном отчуждении народа от реальных рычагов государственной власти; 2) игнорируется принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (зачастую президент, исполнительно-распорядительные органы подчиняют себе все остальные органы, наделяются законодательными и судебными полномочиями); 3) ограничивается роль представительных органов власти, хотя они могут существовать; 4) суд выступает, по сути, вспомогательным органом, вместе с которым могут использоваться и внесудебные органы; 5) сужена или сведена на нет сфера действия принципов выборности государственных органов и должностных лиц, подотчетности их населению; 6) в качестве методов государственного управления доминируют командные, административные, в то же время отсутствует террор, практически не применяются массовые репрессии, жесткие насильственные приемы осуществления политической власти; 7) сохраняется частичная цензура, существует своего рода «полу гласность»; 8) отсутствует единая цензура. В отличие от тоталитаризма здесь не оправдывают свои поступки стремлением к высоким целям. Тоталитарный государственный режим целиком основан на методах физического, психического, идео-

логического принуждения со стороны слитных органов партийно-государственной системы. Он означает запрещение всех партий, кроме правящей; общественные организации превращаются, по существу, в филиалы этой правящей партии, принцип руководства ими со стороны партии установлен законом; существует обязательная государственная идеология; выступление против нее может повлечь уголовное наказание.

2.6. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Основные направления исследования механизма согласования законодательства обусловлены с основными этапами и направлениями исследования конституционного права.

На современном этапе они связаны с: 1) обоснованием возможности выхода из социального конфликта не путем революции, ведущей в конечном счете к воспроизводству авторитаризма в новых формах, а путем радикальных социально-политических реформ, целенаправленно осуществляемых государством; 2) разработкой модели перехода от авторитарного правления к современной плюралистической демократии при сохранении преемственности власти и легитимности правления; 3) определением теоретических оснований ускоренной политической модернизации.

Следует подчеркнуть, что та или иная научная идея или суждение, разработанные для своего времени, могут не восприниматься и даже отвергаться наукой на следующем этапе ее развития, но вместе с тем возродиться позже. Так, в государственно-правовой литературе 20-х гг. при разработке вопросов советской Конституции отмечалась программность ее положений (хотя непосредственно такой термин не употреблялся). После принятия Конституции СССР 1936 г. эта мысль не была поддержана. Признавалось, что Основной Закон не программа, а просто средство регулирования и закрепления социалистических завоеваний. Поэтому чрезвычайно важными являлись высказывания в литературе того времени об активной творческой роли советской Конституции, в качестве «фактора укрепления общественного строя» представлявшей собой «законодательную основу для дальнейшего движения вперед советского народа».

На рубеже 50-х и 60-х гг. конституционная проблематика стала доминирующей. Это было связано с преобразованием Советского государства в общенародное государство. Поэтому обсуждались и вносились предложения о понимании сущности новых явлений и процессов, а также о формах отражения их в Конституции. Тем не менее в качестве исходного принималось марксистско-ленинское учение о конституции с учетом конституционной модели Советского государства и зарубежных социалистических стран. Следовательно, выдвигались вопросы, которые раньше либо вовсе не ставились в государственно-правовой литературе, либо не подвергались всестороннему освещению. Кроме того, перед наукой конституционного права ставились задачи о переосмыслении допущенных неточностей и ошибок в толковании основных черт советской Конституции. При этом внимание ученых привлекали вопросы о структуре Основного Закона, предмете и пределах регулируемых им общественных отношений, роли конституции в строительстве коммунистического общества. Без внимания не остались нормативные и программные начала в конституции, а также проблемы разграничения конституционного законодательства Союза ССР и союзных республик.

Как видно, политическая и правовая роль Конституции, соответственно механизм согласования законодательства определялась характером «государства диктатуры пролетариата», «конституции победившего социализма», «общенародного государства» (вторая половина 50-х – начало 60-х гг.).

В 1977–1988 гг. провозглашается курс на формирование правового государства на базе Конституции СССР 1977 г. В 1988 г. в нее вносятся изменения. При этом предлагаются два варианта конституционной реформы: 1) дальнейшее поэтапное изменение Конституции; 2) принятие новой Конституции, что было прервано распадом СССР.

Новые качества Конституции, расширение объема знаний о ней привели к появлению таких научных понятий, как объект (предмет), метод, пределы конституционного регулирования, механизм действия конституции, функции конституции, ее социальная ценность, конституционная система и ряд других. Для того чтобы каждое из них прочно вошло в понятийный аппарат науки, требовалось четкое обоснование их необходимости, объяснение содержания этих понятий, определение места в понятийном аппарате науки.

Новые понятия образуются в результате возникновения новых явлений государственно-правовой действительности, относящихся по своему характеру к предмету познания науки конституционного права. Особенно характерен этот процесс для периода становления данной дисциплины, когда революционные преобразования вызвали к жизни совершенно новые по своей сути явления, которые требовали научного толкования. В ряде случаев использовались термины буржуазной юриспруденции, но обозначаемые ими понятия имели новый смысл, основанный на марксистско-ленинской теории. Это подчеркивалось, как правило, добавлением слова «советский»: советское избирательное право, автономно-федеративная организация Советской России, автономизм и федератизм в советской системе.

В 1990–2000 гг. актуальной стала проблематика правового положения личности в государстве, конституционных отношений между личностью и государством. Основы правового положения личности стали составлять предмет конституционного регулирования. При этом конституционная власть связывалась с формой государства и демократией, с понятиями политического режима и политической системой.

Как видно, в целом советское государствоведение сосредоточило свои усилия на критическом осмыслении буржуазного конституционализма, доказательствах его кризиса.

Этому в известной мере способствовала и «отдаленность» других теорий – теорий правового государства, разделения властей, функций. Наша критика этих теорий базировалась на ленинском требовании о соединении в лице выборных представителей и «законодательной», и «исполнительной» функции. Таким образом, классовый подход ко всем государственно-правовым явлениям, в том числе и механизму согласования законодательства определил коренные различия между буржуазной и социалистической государственностью.