

Раздел I

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ  
МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО  
И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

---

---

**1.1. МЕТОДОЛОГИЯ ИЗУЧЕНИЯ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Известно, что представителями общей теории широко используются такие термины, как «методологические основы теории», «методология», «метод правовой науки», «принципы познания государства и права», «приемы научного исследования», его «методика», однако смысл каждого из них, а тем более их соотношение по объему содержания интерпретируются не одинаково. Если в одних случаях под методологию подводятся фактически любые методы, принципы, средства, пути познания, то в других частно-научные методы и методика их использования выводятся за ее пределы. Причем само понятие методологии по-разному трактуется и в философии. Под ним понимается совокупность методов познания и преобразования действительности, учение об этих методах, приемы, средства познания и их теория вместе взятые, система принципов и способов организации человеческой деятельности. В том или ином виде эти подходы находят отражение в других науках, в том числе в правоведении и государственоведении.

При их осмыслении представляется необходимым обратить внимание на следующее.

**Во-первых**, используемые в человеческой деятельности методы бесконечно разнообразны, складываются из самых различных по существу и назначению путей, средств, способов, приемов, операций, творчески применяемых при решении тех или иных задач. Методологический статус приобретают те средства (способы, приемы) научной и практической деятельности, которые задают ей общее направление, определяют принципы подхода к объекту, служат направ-

ной точкой при мировоззренческой оценке путей и результатов выполнения соответствующих задач.

**Во-вторых**, метод и теория едины, выступают как взаимообусловленные проявления социально апробированного знания. Они относятся друг к другу прежде всего как способ действия и добытый результат: теория представляет собой результат процесса познания, метод – способ получения, построения и обоснования соответствующего знания. Теория лишь в том случае может носить это название, если она не только объединяет некоторую предметную область, но и служит рычагом для поиска новых знаний. С одной стороны, всякий метод не только идеальный инструмент освоения объективной реальности, но и специфическая форма знания о том, как в определенных условиях действовать ради достижения намеченной цели, с другой – само полученное знание становится средством решения новых задач, то есть превращается в метод дальнейшей теоретической и практической деятельности. Метод представляет собой теорию, обращенную к практике, а теория – орудие познания и преобразования общественных отношений.

**В-третьих**, единое назначение метода и теории познания заключается в организации научного знания, создающего целостное представление о закономерностях и существенных свойствах правовой действительности.

Применение совокупности социальной практики теоретических принципов и логических приемов при изучении форм конституционно-правового воздействия позволяет выявить основные закономерности развития конституционного строя, федеративного устройства, организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления и сущности механизма согласования законодательства.

Методология изучения механизма согласования законодательства включает всеобщий диалектико-материалистический метод, который является методологической основой исследования государственно-правовых категорий. При этом важными являются общенаучные принципы (исторический, системный, принцип объективности, принцип конкретности) и логические приемы (анализ, синтез, обобщение, сравнение, гипотезу, индукцию, дедукцию). Частно-научные методы конституционного права (установление, обяызование, дозволение, запрещение, юридический анализ, толкование) позволяет выявить специфику этапов становления и развития механизма согласования законодатель-

ства в зависимости от этапов развития государственности: например, в зависимости от задач и целей диктатуры пролетариата (Конституция РСФСР 1918 года), социалистического общества (Конституция СССР 1936 года), общенародного государства (Конституция СССР 1977 года, Конституция РСФСР 1978 года), правового государства (Конституция РФ 1993 года).

## 1.2. МЕТОДИКА ИЗУЧЕНИЯ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В основе методики изучения механизма согласования законодательства лежат: а) нормы; б) законы и иные правовые акты; в) правовые институты; г) подотрасли законодательства; д) отрасли законодательства; е) правовые массивы; ж) системы законодательства; з) предмет и методы правового регулирования; и) правовые концепции; к) юридические понятия и термины; л) приемы юридической техники.

По существу определения выше указанные элементы механизма согласования законодательства могут быть положены в основу любой методики, в том числе и статистической, и социологической, и математической, но путем соблюдения: а) общепризнанных международно-правовых принципов; б) модельных законодательных актов; в) договорных обязательств сторон; г) единых правил, правовых стандартов, чтобы обеспечить применение санкций в рамках механизма согласования законодательства.

В целом, методики познания механизма согласования законодательства могут быть объединены по трем направлениям.

**Во-первых**, внутри федерации в отношении законодательства федерации и ее субъектов и законодательств субъектов. Это вытекает из ст. 71, и в частности п. «п» о федеральном коллизионном праве, ст. 72, 76 Конституции Российской Федерации. Именно конституционные нормы служат критерием сопоставления и сравнения разных правовых актов. Поэтому неслучайно, что в первом проекте Федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривались элементы механизма согласования законодательства.

**Во-вторых**, в рамках межгосударственных объединений типа Европейского Союза, Совета Европы, СНГ вырабатывается общая политика сближения в тех или иных сферах, принимаются модельные акты как своего рода правовые ориентиры. Сближение национальных законодательств в рамках межгосударственных объединений происходит в разных формах. Так, например, Межпарламентский комитет России, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана еще в 1994 году утвердил рекомендации (основы) проведения сравнительно-правового анализа национальных законодательств государств-участников. Как показывает практика, на их основе теперь проводится работа по приближению национального законодательства к стандартам Совета Европы и Европейского Союза.

**В-третьих**, в рамках сближения законодательств зарубежных государств, в силу исторической, географической, природной, культурологической, экономической близости осуществляются: согласование научно-правовых концепций; программы сближения (гармонизации) национальных законодательств; договоры о правовом сотрудничестве; соглашения о правовой помощи; обмен информационными обзорами законодательства; совместные и координируемые юридические действия и меры; общее признание международных актов; признание общего правового пространства (с помощью международных договоров); процедуры согласования национальных правовых актов, программ законопроектной деятельности; наличие процедур и институтов (органов), ответственных за решение «задач сближения». Юридические средства сближения целей правоведения и государствоведения включают: составление общего словаря терминов, понятий (гlossарий); общий или распространяемый юридический режим (инвестирования, налогообложения и т. п.); признаваемый равным объем прав субъектов (инвесторов, предпринимателей и др.); модельные законы; унифицированные акты; единые нормы (обслуживания и т. п.); единые стандарты (экологической безопасности и т. п.); выравнивание уровней правового обеспечения (пенсий и т. п.); признание юридических документов (дипломов об образовании и т. п.); введение упрощенного порядка (приобретения гражданства и т. п.); равную юридическую защиту субъектов; равнообязательные юридические требования; допускаемые правовые льготы и стимулы; распространение санкций.

Имплементация международного права, которое влияет на содержание механизма согласования законодательства, имеет два аспек-

та. Во-первых, фактическая реализация международных обязательств на внутригосударственном уровне; во-вторых, трансформация международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты. В ряде государств ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью национального законодательства. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

### **1.3. МЕТОДЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Механизм согласования законодательства определяется и реализуется методами координации, императивности, диспозитивности в соответствии с Конституцией Российской Федерации и конституционными законодательствами ее субъектов.

Среди них важное место занимает **метод координации** в конституционном праве. Согласно данному методу субъекты федерации: 1) осуществляют свои права за исключением предметов ведения федеральных органов; 2) разрешают территориальные проблемы; 3) участвуют в формировании федеральных органов.

В механизме согласования законодательства метод координации как бы подтверждает реальности «кооперативного федерализма» (т.е. объединение федеральных и республиканских органов как партнеров в осуществлении общей функции государства), «двойного федерализма» (то есть создание федеральных и республиканских системы законодательства, определяющие порядок взаимоотношений между субъектами федерации, членами СНГ, включая внешнеэкономических связей) и бюджетного федерализма (ст.71, 72 Конституции РФ).

В механизме согласования законодательства **императивный метод предполагает: недопустимость** субъектам права отклоняться от предписаний правовой нормы, например, никто не может присваивать власть в Российской Федерации (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ), перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Прави-

тельство Российской Федерации слагает свои полномочия (ст. 116 Конституции РФ), «Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы» (ст. 57 Конституции РФ), *дозволение*, например, «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации» (ч. 2 ст. 27 Конституции РФ), *равноценного возмещения* при принудительном отчуждении имущества для государственных нужд (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ).

В механизме согласования законодательства роль **диспозитивного метода** определяется делегированием полномочий между государственными органами власти федерации и ее субъектов, как и между органами власти и органами местного самоуправления в части передачи им отдельных государственных полномочий (ст. 132 Конституции РФ, ст. 114 Конституции РБ. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 13.1 - ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации, Законы Республики Башкортостан от 21 июня 2005 года № 190 «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» , с изменениями от 3 ноября 2006 года № 370, «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан» от 28 декабря 2005 года № 260-з с изменениями от 28 февраля 2008 года № 544).

Помимо вышеперечисленных методов на механизм согласования законодательства влияет **учредительный метод** конституционного права.

Значение данного метода выражается в установлении принципов и норм-дефиниций в конституционных федеральных законах и в федеральных законах. Они определяют права и обязанности субъектов конституционно-правовых отношений при реализации механизма согласования законодательства согласно принципам осуществления государственной власти в Российской Федерации (ст. 10 Конституции РФ). Следовательно, органы законодательной, исполнительной и судебной власти, применяя названные методы регулирования, обеспечивают функционирование институтов государственной власти и гарантируют народовластие.

Необходимость учета этих методов познания механизма согласования законодательства объясняется тем, что: **во-первых**, конституционные отношения – всегда публично-политические отношения, их регулирование осуществляется от имени государства и посред-

ством актов государственно-властного характера; **во-вторых**, в конституционном регулировании сочетаются методы согласования норм всех отраслей права; **в-третьих**, конституционное регулирование определяет статус субъектов конституционно-правовых отношений.

#### 1.4. ОСНОВАНИЯ МЕХАНИЗМА СОГЛАСОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Исходя из вышеизложенного вытекает необходимость определения общих и частных оснований механизма согласования законодательства.

К общему основанию механизма согласования законодательства относится публичная власть, так как **публичная власть** народа не ограничивается государственной властью. Она имеет разные формы своей территориальной организации и своего выражения.

При этом следует заметить, что публичная власть народа, части народа (народа субъекта федерации, автономного образования, муниципального образования), объединенного в территориальном публичном коллективе, является неотделимым атрибутом любого территориального публичного коллектива, соответственно механизма согласования законодательства.

Характерно то, что публичная власть народа осуществляется на всех уровнях территориальной публичной организации населения. При этом как публичная власть народа, так и территориальная публичная организация населения характеризуются народным суверенитетом. Это означает право и возможность определять условия и формы своей общественной жизни, определяющей народом. Правда, здесь происходит сочетание государственного суверенитета и народного суверенитета на основе общих принципов международного права и ратифицированных договоров.

К частому основанию механизма согласования законодательства относится государственная власть.

Дело в том, что государственная власть является только власть государства, а не орган государственной власти. Субъекты федерации, политические автономии обладают негосударственной публичной властью с политическими элементами, различными по-своему объемом и характеру. Политические элементы власти субъекта федерации

связаны с особым характером территориального публичного коллектива (субъект федерации – государственное образование), политические элементы власти территориальной автономии связаны с существованием национальных (этнических) отношений или с другими особенностями их населения, имеющими (могущими приобрести) политическое значение. Устанавливается союз между федерацией и ее субъектами для обеспечения более эффективного их функционирования и развития. Не теряя своего суверенитета, они образуют новое, общее для всех суверенное государство, наделив его соответствующей компетенцией в осуществлении внутренней и внешней политики. В этом плане при определении сущности механизма согласования законодательства следует учесть, что каждый субъект федерации сохраняет политико-правовое качество суверенной государственности, но его суверенитет в определенной мере ограничивается в рамках переданных федеральным органам компетенций, равно как ограничен суверенитет федерации компетенцией ее субъектов (ст.73 Конституции РФ).

Сказанное позволяет прийти к следующим **выводам**.

Государственная власть исходит от народа всего общества и распространяется на всю территорию государства, физических и юридических лиц, находящихся на ней, а также граждан государства, находящихся вне его территории. Публичная власть других публичных территориальных коллективов исходит от народа этих коллективов, распространяется в пределах их полномочий на физических и юридических лиц, находящихся на территории публичного коллектива, и реализуется в рамках конституции и законов государства.

Государственная власть – верховная публичная власть, имеющая учредительный характер. Поэтому в государстве целесообразно иметь только один учредительный документ – конституцию государства. Можно выделить четыре понимания государственной власти: как волевого отношения, как органа государства, как функции и как совокупности полномочий.

Муниципальные образования, их народ обладают публичной неполитической (негосударственной) властью. На уровне политики все проблемы решаются государством, например как в Федеральных законах «Об общих принципах организации государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации».