

# ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

ПРАВО ДЛЯ БИЗНЕСА

А.В. ПЛЕШАКОВ,  
заместитель руководителя департамента нормативно-методического  
обеспечения Министерства государственного имущества РФ



ПРОДАЖА ПРЕДПРИЯТИЙ

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕУПЛАТУ НАЛОГОВ

ИНТЕРНЕТ И ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ



Присланные в редакцию материалы не рецензируются и не возвращаются.

---

---

Журнал «Законодательство» № 11

Главный редактор Ткаченко Н.В.

УЧРЕДИТЕЛИ:

ООО НПП «Гарант-Сервис-Университет»

Свидетельство о регистрации № 014396 от 10 апреля 1997 г.

© НПП «Гарант-Сервис-Университет», 1999.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ: Ткаченко Н.В. (главный редактор), Першеев Д.В.

РЕДКОЛЛЕГИЯ: Косолец А.А. (заместитель главного редактора), Овчинников А.Б.

ЛИТЕРАТУРНЫЙ РЕДАКТОР: Косолец С.А.

КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА ДИЗАЙНА И ВЕРСТКИ: ООО «Студия «Мастер-Пресс»»

Тел.: 207-20-35. Факс: 207-58-86

АДРЕС РЕДАКЦИИ: 119899, Москва, Воробьевы горы,

ООО НПП «Гарант-Сервис-Университет»

Тел.: 247-62-38. Факс: 939-00-71, 938-28-73

ОТДЕЛ ПОДПИСКИ: 195-02-30, 195-02-70

ОТДЕЛ РЕКЛАМЫ: 207-51-72, 208-51-68

ОПТОВАЯ ПРОДАЖА: 195-64-42, 195-64-09

Подписные индексы: 72043, 72509 (по каталогу «Роспечать»)

Полное или частичное воспроизведение или размножение каким-либо способом материалов, опубликованных в настоящем издании, допускается только с письменного разрешения редакции журнала.

Подписано в печать 01.11.99. Формат 70 × 108 1/16. Печать офсетная. Печ. л. 6,0. Тираж 2100  
Отпечатано на Чеховском полиграфическом комбинате Госкомпечати России,  
142300, г. Чехов, Московская область, тел.: (272) 71-336, факс: (272) 62-536. Заказ № 2831.

**В розницу цена свободная**

Интервью с заместителем руководителя департамента нормативно-методического обеспечения Министерства государственного имущества РФ А.В. Плешаковым ..... 2

### Гражданское право

*Ем В.С.*

Договор продажи предприятия как форма отчуждения и приобретения бизнеса ... 10

*Ломакин Д.В.*

Увеличение уставного капитала акционерного общества ..... 20

### Предпринимательская деятельность

*Комаров А.С.*

Международная унификация правового регулирования внешнеэкономической деятельности ..... 28

*Кучер А.Н., Никитин М.С.*

Новый режим иностранных инвестиций ..... 34

### Налоговое законодательство

*Яни П.С.*

Налоговые преступления. Статья первая. Уклонение от уплаты налогов ..... 46

*Иванова Е.В.*

Налогообложение доходов, получаемых иностранцами от деятельности на российском предприятии ..... 55

### Уголовное право и процесс

*Ткачевский Ю. М.*

Уголовная ответственность за клевету ..... 62

*Голубев В.В.*

Интернет и оперативно-розыскная деятельность ..... 71

### Проблемы законодательства

*Лукьянова Е.А.*

Закон о законах ..... 79

### Из истории русской юриспруденции

*Томсинов В.А.*

Русский правовед Павел Иванович Астров ..... 88

### Юрист на досуге

*Рубрику ведет С.А. Пашин* ..... 91

### Новое в законодательстве

Мониторинг ..... 93



## ЗАКОН О ЗАКОНАХ

*Е.А. Лукьянова*

Вот уже несколько лет в повестке дня Государственной Думы стоит проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Речь идет о том самом «законе о законах», который был и остается научной мечтой многих отечественных правоведов не только последних десятилетий, но, пожалуй, всего двадцатого столетия. «Самый факт издания закона, – писал известный русский правовед Ф.Ф. Кокошин, – предполагает существование предшествующих закону юридических норм, регулирующих порядок законодательства»<sup>1</sup>.

Огромный научный вклад в теорию вопроса внесен А.В. Мицкевичем, С.В. Полепиной, И.С. Самощенко, Д.А. Ковачевым, Ю.А. Тихомировым, А.С. Пиголкиным, И.Ф. Казьминым и другими учеными. Долгие годы они являлись бесценными энтузиастами и пропагандистами «закона о законах», вывод о необходимости принятия которого представлял собой безусловный и закономерный результат серьезнейших и кропотливых научных исследований. И вот не прошло и полвека, как «лед тронулся». Мечта постепенно стала воплощаться во вполне уже реальный и даже обсуждаемый документ. Причем обсуждается он не только и не столько в стенах парламента. Проект вновь вызвал к жизни бурные, порой ожесточенные дискуссии в среде ученых. Это вполне естественно. Во-первых, потому, что круг энтузиастов довольно широк. И при единстве цели каждый трактует содержание закона по-своему. Во-вторых, закон этот по опреде-

лению должен затронуть постулаты правовой науки, суть которых, с одной стороны, всем ясна и непреложна, с другой стороны – это вечный материал для научных исследований и споров, где ничто никогда не бывает абсолютным и нет предела совершенству.

Признавая безусловную подвижническую роль ученых, следует все же отметить, что к жизни подобный закон вызван сегодня серьезнейшими проблемами современного российского нормотворчества, правовой системы и практики реализации нормативных правовых актов. Недаром говорят, что нет ничего сильнее идеи, время которой пришло.

Перечень этих проблем чрезвычайно обширен. Можно было бы посвятить их анализу не одну монографию. Но даже поверхностного обозначения лишь некоторых из них уже достаточно для обоснования необходимости самого серьезного внимания к проекту. Так, на сегодняшний день фактически нигде и никем не установлена иерархия действующих нормативных актов, не определен исчерпывающий список их видов для различных нормотворческих органов. Идет постоянная война, а если и не война, то, по меткому определению Ю.А. Тихомирова<sup>2</sup>, «дуэль» – сражение между федеральными нормативными актами и законами субъектов Федерации, между различными федеральными нормативными актами, между законами и нормативными договорами. Наблюдается тенденция подмены законов подзаконными актами, с одной стороны, и подмена предмета закона предметом подзаконного ак-

<sup>1</sup> См.: Кокошин Ф.Ф. Юридическая природа манифеста 17 октября // Юридический вестник. 1913. Кн. 1. С. 46.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Закон в системе нормативных актов // Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 14.



та – с другой. На местах нередко царит нормотворческая партизанщина<sup>3</sup>. В безумной нормотворческой гонке качество самих законов и других нормативных актов оставляет желать много лучшего.

Именно поэтому Конституционный Суд Российской Федерации просто завален делами о соответствии нормативных правовых актов Конституции. Правоприменительные и правоохранительные органы работают в экстремальных условиях, а главными пострадавшими, как всегда в подобных ситуациях, становятся субъекты правоотношений и, в первую очередь, многострадальные граждане, которым ничуть не легче от вывода ученых о том, что «в российской истории закону не повезло»<sup>4</sup>. В этой ситуации для наведения порядка во всем нашем нормативно-правовом хозяйстве принятие закона о нормативных правовых актах не просто желательно и научно обосновано, но и остро необходимо. При этом можно опираться не только на отечественные научные наработки, но и на достаточно богатый опыт зарубежных стран<sup>5</sup>.

Однако на пути проекта в ходе его разработки встает немало препятствий. Часть из них – теоретического свойства, часть – практического. Помимо этого в условиях острой борьбы за власть в нормах проекта «чисто юридического закона» некоторым начинает мерещиться и политическая подоплека.

Итак, какие же проблемы российского «закона о законах» на сегодняшний день являются основными? Попробуем разобраться.

### Содержание закона

Первый вопрос, с которым пришлось вплотную столкнуться разработчикам, касается объекта правового регулирования «закона о законах», т. е. степени охвата отношений, связанных с нормотворчеством. Научных идей накопилось столько, что, бе-

зусловно, хотелось бы сделать закон максимально широким и воплотить в нем мечты нескольких поколений правоведов<sup>6</sup>: определить правила законодательной техники, урегулировать обязательную всестороннюю экспертизу проектов нормативных актов (не только лингвистическую, но и логическую, научную, специальную), ввести единый терминологический словарь законодательства, создать основу для нормальной систематизации и кодификации законодательства, довести до логического конца теорию свода законов и внедрить ее в практику и т. д. Спорить о необходимости каждого из указанных пунктов не имеет смысла. Она безусловна. Но, к сожалению, реализация многих из желаемых и обоснованных учеными позиций требует значительных материальных затрат и кадровых ресурсов, в том числе включает в себя разработку и внедрение программы правовой переподготовки самих «нормотворцев» всех уровней. Как известно, у Думы нет в настоящее время средств даже на оплату работы ученых-экспертов – для бюджета это непопустительная роскошь. Нет денег и у Министерства юстиции на создание единой терминологической и иных правовых баз данных.

Тем не менее ставить крест на всех этих программах нельзя. Выход из сложившегося положения – в поэтапном, а не одномоментном внедрении научных основ правотворчества в России. Для этого следует разделить всю широчайшую сферу деятельности идеального «закона о законах» на несколько частей, приняв для начала «родовой» закон о нормативных правовых актах. Такой закон, установивший иерархию, основные правила взаимодействия нормативных актов и принципы нормотворчества, мог бы стать базовым для целой серии будущих законов и иных нормативных актов, которые, возможно (и желательно), будут в нем прямо названы. Это, например, уже внесенный Президентом РФ в порядке законодательной инициативы закон «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов Российской Федерации», Правила законодательной тех-

<sup>3</sup> См.: Чернобель Т.Т. Критерии разграничения законов и других нормативных актов // Конституция, закон, подзаконный акт. С. 21.

<sup>4</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 14.

<sup>5</sup> Например, существуют Закон о нормативных актах в Болгарии и Закон о правотворчестве в Венгрии. В Японии еще в 1898 г. было принято Общее положение о законах. В Ватикане с 1929 г. действует Закон об источниках права (см.: Казьмин И.Ф., Поленина С.В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 4).

<sup>6</sup> См., напр.: Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н. Демократические основы создания нормативных актов // Советское государство и право. 1998. № 11. С. 10–18.; Казьмин И.Ф. Поленина С.В. Указ. соч. С. 6; Закон: создание и толкование. М., 1998.



ники, закон «О систематизации и кодификации нормативных правовых актов», закон «О языке законов» (или «О юридических терминах») и др. Поэтапное освоение каждой из позиций хотя и отдаляет желанную перспективу, но в то же время переводит ее из разряда утопических в категорию вполне реальных.

### Предмет закона

Чрезвычайно важным для четкого определения предмета «закона о законах» является вопрос о том, будет ли он охватывать все виды актов, содержащих правовые нормы, или ограничится лишь определенной их частью. В этой связи разработчикам вновь пришлось столкнуться со старым теоретическим спором о термине «законодательство». Ведь Россия, пожалуй, одна из немногих стран, не имеющих его однозначной трактовки. И это при том, что отсылки типа «регулируется законодательством Российской Федерации» или «регулируется законодательством субъектов Российской Федерации» встречаются практически в каждом нормативном документе. Как прикажете поступать субъектам правоотношений, если даже старый классический юридический энциклопедический словарь говорит о законодательстве в «широком» и «узком» смысле?<sup>7</sup> Все прочие многочисленные современные энциклопедические издания по правоведению толкуют понятие «законодательство» по-разному, в зависимости от того, кто являлся составителем соответствующей статьи. А ведь для закона о нормативных правовых актах это вовсе не безразлично, поскольку он призван установить теоретические основы нормотворчества.

Итак, теоретики спорят. Дискуссия о том, что есть законодательство, затихшая было на некоторое время, вновь обострилась в связи с подготовкой проекта «закона о законах», а точки зрения ученых поляризовались до предела. Одни пытаются еще больше сузить и так «тесноватое» понятие законодательства в «узком смысле», сводя его исключительно к зако-

нам<sup>8</sup>. Другие до предела расширяют его, включая в законодательство и судебную практику<sup>9</sup>.

Но если взглянуть на проблему с другой стороны – не с позиции «высокой» теории, а с «обыденной» точки зрения отдельных отраслей права, то предмет спора исчезает как бы сам собой. Отраслевые как в прежние времена, так и теперь в подавляющем большинстве определяют законодательство как совокупность всех нормативных правовых актов, регулирующих определенную сферу жизнедеятельности общества<sup>10</sup>. Это совершенно естественно и нормально. Правовое регулирование общественных отношений нельзя разорвать на части, рассматривать лишь на федеральном или только на местном уровнях. Оно опирается на весь комплекс правовых норм сверху донизу, от самых общих до самых конкретных. И только в случае коллизии возникает спор об их приоритете. В результате общая теория права вступает в противоречие с конкретными отраслевыми правовыми науками. Противоречие это, может быть, не столь принципиально, но и немаловажно. Ведь любое усложнение понятийного аппарата, в котором без труда разберется специалист, совсем нелегко воспринимается всеми остальными. Но это лишь одна сторона медали. Распространение понятия «законодательство» на все нормативные акты не есть простота ради простоты. Здесь отраслям, безусловно, виднее<sup>11</sup>. Именно на уровне отдельных отраслей наиболее четко прослеживается вся цепочка правового регулирования общественных отношений – от Конституции и закона до подзаконных актов различного уровня вплоть до актов органов местного самоуправления или местных органов власти в тех субъектах Федерации, где они существуют<sup>12</sup>.

Вывод, который можно было бы сделать, как ни печально, таков: высокая чистая теория права иногда существует как бы са-

<sup>8</sup> См.: Драма российского закона. М., 1996. С. 19.

<sup>9</sup> Лифшиц Р.З. Судебная практика как источник права // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 49–57.

<sup>10</sup> См.: Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. М., 1988. С. 130.

<sup>11</sup> См., напр.: Водный кодекс РФ. Ст. 2; Жилищный кодекс РСФСР. Ст. 3; КЗоТ РФ. Ст. 4 и др.

<sup>12</sup> См.: Конституция Республики Татарстан. Ст. 124–126; Конституции республик в составе Российской Федерации. М., 1995. Вып. 1. С. 229.

<sup>7</sup> В первом случае законодательство признается внешней формой объективного права и определяется как совокупность всех нормативных актов. Во втором понятие законодательства сужается лишь до нормативных актов высших органов власти (см.: Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 102–103).



ма по себе в отрыве от реально живущих и выполняющих свою регулятивную функцию отраслей. В то время как именно она – теория – призвана не для собственного удовольствия создавать и трактовать определения, диктуя их отраслям, а, опираясь на достижения отраслевых наук, выявлять общие для них правила и закономерности.

Широкое понимание термина «законодательство» независимо от того, что вкладывает в это понятие законодатель (а он либо вовсе не придает ему никакого значения, облегчая себе жизнь абстрактной отсылочной нормой, либо запутан аргументами теоретиков), – это то, что гораздо более жизненно, чем действительно работает на практике<sup>13</sup>. Если у теоретиков все же возникают вопросы о месте в системе законодательства некоторых видов актов (актов органов местного самоуправления или, например, локальных актов), то в этих случаях надо просто условиться о критериях. Прав С.Л. Зивс, по мнению которого «любой ведомственный акт без каких-либо уточнений и оговорок к законодательству отнести нельзя»<sup>14</sup>. А такой «оговоркой» и таким «уточнением» может быть только признак нормативности, даже если действие нормы ограничено во времени, в пространстве и кругом подпадающих под нее лиц.

Можно рассмотреть данное понятие и с филологической точки зрения (корень слова «законодательство» – «закон»). С этой позиции спор о трактовке этого термина в свое время очень просто разрешила Конституция СССР 1977 г., которая ввела для законов и других нормативных актов высших федеральных органов власти и управления специальный термин – «акты законодательства» (ст. 113, 133, 140 и др.).

Не становясь арбитром в теоретическом споре и, тем не менее, основываясь на мнениях его участников, а также учитывая особенности федеративного устройства Российской Федерации, проект «закона о законах», подготовленный Комитетом по законодательству Государственной Думы, предлагает компромиссный и при этом удобный для использования вариант трие-

диноного определения термина «законодательство»:

«Конституция Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти составляют *федеральное законодательство*.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов местного самоуправления составляют *законодательство субъектов Российской Федерации*.

*Федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации составляют законодательство Российской Федерации*»<sup>15</sup>.

Спор о терминах, конечно, не закончится с принятием закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», тем более что основное его внимание будет сосредоточено именно на законах как актах, обладающих наибольшей юридической силой. Что касается подзаконных актов, то «закон о законах» должен урегулировать их соотношение с законами и другими нормативными актами иного уровня иерархии, установить общие правила, обеспечивающие законность, гласность их подготовки и издания, порядок разрешения коллизий. Более частные вопросы должны решаться самими нормотворческими органами на основе и во исполнение федерального закона.

## Виды нормативных правовых актов

Законодательство (в широком ли, узком ли смысле) – это система иерархическая. Каждый вид нормативных актов, входящих в нее, должен занимать свою собственную ступеньку, положение которой в ряду других определяется юридической силой данного вида документов. Естественно, что у такой системы должна быть вершина, которую занимает Основной закон – Конституция (если в государстве она есть). Это аксиома, выработанная мировой практикой, верная для всех норма-

<sup>13</sup> Автор просит прощения у теоретиков за сугубо прагматический отраслевой подход к проблеме.

<sup>14</sup> Зивс С.Л. Источники права. М., 1981. С. 31.

<sup>15</sup> Печатается по материалам канцелярии Комитета по законодательству и судебной-правовой реформе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.



тивистских правовых систем. Для всех, но, к сожалению, не для России.

Исключение из названия действующей Конституции Российской Федерации слов «Основной закон» само по себе еще ничего не значило бы, если бы на различных уровнях государственной машины этот факт не стали бы трактовать в своих интересах. В итоге договорились до того, что Конституция вообще не закон, а некий (непонятной природы) всенародно принятый акт. И в законодательство он как бы не входит, а просто стоит над всем и вся, как Президент Российской Федерации над тремя независимыми ветвями власти. В то же время никто не спорит о том, что акт этот правовой. А дальше любой первокурсник в пять минут разъяснит чиновнику любого уровня, что правовые акты бывают нормативными и правоприменительными, нормативные делятся на законы и подзаконные акты, а законы – на конституционные и обыкновенные. А поскольку в России введен специальный вид законов – федеральные конституционные законы, то, следовательно, Конституция относится к особой разновидности конституционных законов, которые в нашей стране с ее пусть и не самой долгой конституционной историей называются «Основным законом» (как, впрочем, и в ряде других стран). Тем более что Конституции присущи все признаки закона как разновидности нормативного акта.

Практически все российские и советские словари и энциклопедии именно так слово «конституция» и толкуют<sup>16</sup> (за исключением одного издания, где сначала расшифровывается понятие конституции вообще как основного закона государства, а затем отдельно дается определение Конституции Российской Федерации без упоминания слова «закон»<sup>17</sup>). Если обратиться к правосознанию граждан страны, то, согласно опросам населения, представители самых разных его слоев, не разду-

мывая, отвечают на вопрос о том, что такое наша Конституция, так же, как упомянутые словари и энциклопедии, называя ее Основным законом государства, хотя текст Конституции России, возможно, даже не читали.

Казалось бы, из-за чего тут копыя ломать? Много ли зависит от названия? Но ведь речь идет не столько о названии, сколько о месте Конституции в иерархии нормативных актов, во всей системе законодательства, ядром, вершиной и базой которой она является. Речь идет также о ее системообразующей и формообразующей функциях, что чрезвычайно важно в контексте закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Поэтому независимо от того, использован термин «Основной закон» в тексте Конституции России или нет, по своей юридической сущности она является именно таким законом. Не случайно основными законами называли свои конституции Кабардино-Балкарская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Тува, так же поименовано и Степное Уложение Республики Калмыкия.

Наряду с определением Конституции как Основного закона государства проект закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» вновь вводит в правовой оборот понятие «Основы законодательства». Ведь в условиях федеративного государства система законодательства развивается по двухуровневой схеме: на федеральном уровне приходится готовить и принимать законы в строгом соответствии с объемом собственной компетенции и компетенции субъектов Федерации. Именно поэтому Основы законодательства как особая разновидность федеральных законов имеют право на существование там, где в рамках совместной компетенции необходимо совместить единую меру федерального правового регулирования с законодательным многообразием по линии субъектов Федерации<sup>18</sup>.

Основы законодательства широко применялись в Советской федерации. Конституция СССР 1977 г. относилась к ведению Союза обеспечение единства законодательного регулирования на всей

<sup>16</sup> См.: Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. М., 1881. Т. 2. С. 152; Словарь современного русского языка. М., 1956. Т. 5. С. 42; Советский энциклопедический словарь. М., 1986. С. 62; Краткий политический словарь. М., 1988. С. 185; Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 253; Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь. М., 1994. С. 241; Краткий словарь современных понятий и терминов. М., 1995. С. 199; Васюкова И.А. Словарь иностранных слов. М., 1998. С. 320 и др.

<sup>17</sup> Словарь-справочник по праву. М., 1995. С. 43.

<sup>18</sup> См.: Селезнев Г.Н. Вся власть – Закону! М., 1997. С. 56; Правовые акты. М., 1999. С. 106–107.



территории СССР. В 60–80-х годах было принято свыше полутора десятков Основ законодательства. Некоторые из них действуют до сих пор<sup>19</sup>. С подписанием федеративного договора эту форму вообще стали считать главной для федерального законотворчества. В Конституции Российской Федерации 1993 г. она не упомянута. Однако практика использования Основ законодательства для обеспечения единства правового регулирования уже перешагнула границы Российской Федерации. В феврале 1995 г. решением Совета глав государств СНГ был принят уникальный по своей юридической природе акт – Основы таможенных законодательств государств – участников Содружества независимых государств<sup>20</sup>.

По-прежнему не снимается с повестки дня вопрос о соотношении закона и указа, о месте указов в системе нормативных правовых актов. Указное право вступает в прямое противоречие с принципами правового государства, поскольку важнейшим из них, безусловно, является принцип верховенства законов. Даже в условиях некоторого уменьшения президентского нормотворчества имеется огромный массив действующих нормативных указов, прямо противоречащих законам, вносящих в них изменения или подменяющих собой нормотворческую деятельность иных государственных органов.

На обман зрения иногда хочется списать некоторые правовые ситуации, немислимые с точки зрения юриспруденции. Например, Основы законодательства Российской Федерации о физкультуре и спорте от 27 апреля 1993 г. действуют в редакции Указа Президента от 24 декабря того же года<sup>21</sup>. Или целый ряд глав и отдельных статей Земельного кодекса РСФСР не действует в соответствии с Указом Президента № 2287<sup>22</sup>. Именно поэтому *проект «закона о законах» определяет перечень вопросов, подлежащих исключительному регулированию Конституцией Российской Федерации, федеральными конституци-*

*онными законами и федеральными законами* (ст. 10 проекта).

Еще одна проблема, связанная с видами и иерархией нормативных правовых актов в Российской Федерации, – это вопрос о включении в эту систему нормативных актов органов местного самоуправления. Данная проблема создана искусственно самими положениями действующей Конституции, исключившими местное самоуправление из системы органов государственной власти и, следовательно, лишившими их общеобязательные акты главного признака нормативности. Введение такой нормы в Конституцию на момент ее создания было обусловлено сугубо политическими причинами, поскольку Указом № 1400 и последовавшими за ним президентскими актами была приостановлена деятельность Советов народных депутатов, а потом и вовсе упразднена вся названная система сверху донизу.

Однако эта норма оказалась нежизнеспособной: слишком устойчивыми были привычка населения и востребованность в повседневной жизни местных представительных органов власти. Поэтому принятый в 1995 г. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч.2 ст. 19) напрямую предусмотрел возможность принятия органами местного самоуправления нормативных правовых актов, тем самым фактически приравняв их к органам государственной власти. И это произошло не случайно. Конституции ряда республик к этому времени уже определили органы местного самоуправления как «местные представительные органы власти» (ст. 123 Конституции Республики Дагестан, ст. 91 Конституции Республики Ингушетия, ст. 92 Республики Коми, ст. 124 Республики Татарстан, ст. 84 Конституции Республики Саха (Якутия), ст. 93 Конституции Республики Адыгея). Таким образом, нормативные правовые акты органов местного самоуправления можно лишь теоретически, но никак не практически исключить из видов нормативных правовых актов, а следовательно, из системы законодательства Российской Федерации.

<sup>19</sup> См., напр.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1992. № 46. Ст. 2615; 1993. № 3. Ст. 1311, 1318.

<sup>20</sup> См.: Информационный вестник Совета глав государств СНГ «Содружество». 1995. № 1.

<sup>21</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5086.

<sup>22</sup> Там же.



### Толкование и разъяснение нормативных правовых актов

Длительность разработки проекта «закона о законах» во многом обусловлена осторожностью законодателя, тщательнейшим осмыслением и проработкой таких сложных вопросов, как толкование и разъяснение нормативных правовых актов, поскольку именно эти оперативно-эффективные способы восполнения пробелов в законодательном регулировании и устранения явных негативных явлений в правоприменительной практике могут при определенных условиях привести не только к искажению, но и к полной подмене смысла законов. Ведь еще много лет назад замечательный правовед Д.А. Ковачев предупреждал об опасности подмены Конституции, казалось бы, таким простым актом, как регламент высшего представительного органа<sup>23</sup>. В то время с ним многие спорили, в том числе и автор данной статьи<sup>24</sup>. Форма государства была стабильной, система разделения властей, основывающаяся в условиях советской формы правления на четком разграничении компетенции между органами, работала без сбоев и не давала поводов для беспокойства. Однако с позиций сегодняшнего дня следует признать, что опынейший государствовед смотрел далеко вперед и предвидел ситуацию, когда подобная подмена станет не только возможной, но и будет использоваться в политических целях.

Именно поэтому немало трудностей при подготовке проекта «закона о законах» возникло с определением пределов нормативности решений Конституционного Суда Российской Федерации. И хотя данный вопрос требует специального исследования, несколько слов об этом сказать все же следует. С точки зрения действующей Конституции не вызывает сомнений нормативность постановлений Конституционного Суда о толковании Конституции. Правда, в недолгой практике таких толкований уже явно видна тенденция к изменению содержания (фактически подмене), а не к уяснению смысла конституционных

норм. Но здесь закон «О нормативных правовых актах» бессилён что-либо исправить. Чтобы исключить возможность подмены, нужно как минимум внести серьезные изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Еще лучше было бы уточнить соответствующую норму Конституции.

Но толкование Конституции – не единственное полномочие Конституционного Суда. Признавая не соответствующим Конституции тот или иной нормативный правовой акт (или его часть), Конституционный Суд выступает как «негативный законодатель» (как он сам себя называет<sup>25</sup>), внося изменения в систему действующих норм. Именно в этих случаях необходимо четко представлять себе границу нормативности решений Суда, поскольку ни комментарий к закону, ни регламент Конституционного Суда не дают четкого ответа на этот вопрос. С одной стороны, решения Конституционного Суда обязательны для исполнения (ст. 6), с другой – они состоят из нескольких частей: описательной, мотивировочной и резолютивной. Все ли они нормативны в случаях рассмотрения вопросов о конституционности правовых актов? Ведь о внесении изменений в систему действующих норм («негативная» законодательная функция) говорится лишь в резолютивной части решения. И именно эта часть имеет правовые последствия. Это, видимо, следует оговорить в «законе о законах», иначе Конституционный Суд становится толкователем не только Конституции, но и практически любых нормативных правовых актов. Прецеденты уже есть. Мотивировочной частью постановления от 17 ноября 1997 г. Конституционный Суд лишил Государственную Думу возможности давать разъяснения федеральных законов<sup>26</sup>.

В связи с этим сегодня очень серьезно стоит вопрос об официальном нормативном толковании законов вообще. Парламент по решению Конституционного Суда может давать такие толкования лишь в том же порядке, в каком законы принимаются (Дума – Совет Федерации – Президент), т. е. путем внесения в них поправок.

<sup>23</sup> Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. М., 1977. С. 103.

<sup>24</sup> Лукьянова Е.А. О характерных чертах регламента Верховного Совета СССР // Вестник МГУ. Сер. 11, Право. 1984. № 3. С. 62–66.

<sup>25</sup> Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Комментарий. М., 1996. С. 246.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5492.



Но ведь у толкования и разъяснения нормативных актов совсем другая задача – уяснение смысла нормы без ее изменения в целях корректировки негативной правоприменительной практики. Таким образом, парламент сегодня – единственный государственный орган, не имеющий права толковать им же самим принятые акты. Все – и Президент, и Правительство, и другие нормотворческие органы могут толковать свои акты. Конституционный Суд не забыл и себя наделить таким правом (ст. 83 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Только представительной ветви власти в этом отказано. Поэтому, во избежание новой правовой коллизии, впредь до внесения поправок в закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» проект закона «О нормативных правовых актах» предоставил Государственной Думе право давать рекомендации, направленные на точное и неуклонное применение федеральных законов. Такие рекомендации оформляются постановлениями Думы.

И еще один небольшой штрих, касающийся толкования нормативных актов: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (п. «д» ст. 24) наделил правом принятия «инструкций и иных нормативных актов» по вопросам применения избирательного законодательства Центральную избирательную комиссию РФ, т. е. фактически уполномочил ее давать названному закону официальное нормативное толкование. При определенных обстоятельствах это также вполне может привести к подмене его норм. При этом сама ЦИК РФ в процессе подготовки «закона о законах» упорно настаивала на включении своих инструкций в перечень именно нормативных актов, а не актов толкования, хотя «закон о законах» никоим образом не мог, да и не ставил своей целью препятствовать комиссии в осуществлении ее функций.

### Иные проблемы

Конечно, в одной небольшой статье невозможно исследовать все те «подводные камни», которые возникали в процессе подготовки проекта «закона о законах».

За ее пределами остаются вопросы о планировании законодательной деятельности, разрешении коллизий нормативных актов и многие другие. Но о некоторых из них сказать все же хотелось бы.

Так, например, на пути создания закона встают некоторые ведомственные интересы, хотя сами «заинтересованные ведомства» в этом не очень-то и виноваты. Исчерпывающий перечень нормативных правовых актов и их иерархию, по логике вещей, должна устанавливать Конституция. Но она, имея в своем тексте пятнадцать наименований видов правовых актов, только внесла путаницу в понятийный аппарат, не обозначив при этом целый ряд актов, необходимых государственным органам для их нормального функционирования. Естественно, этот пробел пришлось восполнять, так как отсутствие правового регулирования породило массу самых разнообразных, довольно уродливых и вредных на практике форм правовых предписаний. Именно поэтому, например, федеральным законом были четко обозначены все виды нормативных актов Центрального банка Российской Федерации.

К сожалению, при подготовке закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» невозможно было прогнозировать и некоторые политические препятствия. Введение жесткой иерархии актов так или иначе приведет к некоторым ограничениям президентского нормотворчества. Указы как подзаконные акты не смогут изменять или дополнять законы и регулировать отношения, являющиеся предметом исключительного регулирования законов. Более того, в случае возникшей коллизии субъекты правоотношений обязаны будут применять норму акта, обладающего более высокой юридической силой, т. е. закона, а не указа.

Казалось бы, где здесь политика? Это нормальные правила, признаваемые большинством стран, важнейшие основы правового государства. Но все было спокойно лишь до тех пор, пока в процессе разработки проект не выходил за рамки законодательной техники. Однако стоило внести в него более или менее четкую иерархию актов, на первом же широком обсуждении представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе заявил, что в законе появилась по-



литика, а это уже означает, что вероятность отлагательного вето Президента велика. Депутатам же, естественно, не хочется работать «на корзину». Сам Президент в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию (например в 1995 и в 1996 гг.) упорно старался обосновать самодостаточность своих указов и их неподзаконность. Вообще само понятие «подзаконность» во все времена и при всех обстоятельствах вызывало и вызывает у Президента острую политическую аллергию<sup>27</sup>. Поэтому стремление сделать проект закона максимально «юридическим», таким, чтобы в нем трудно было найти политическую подоплеку, понятно. В этом отчасти состоит причина такого длительного перерыва между чтениями.

И все же нам очень нужен «закон о законах». В ироничном высказывании М.Е. Салтыкова-Щедрина о том, что русский человек сам не знает чего хочет: то ли поросятины с хреном, то ли конституций, очень мала доля шутки, что бы ни говорили о традиционном и непреодолимом российском правовом нигилизме классики – Л.Н.Толстой, Н.В.Гоголь, Б.А.Кистяковский,

<sup>27</sup> См.: Лучин В.О. Указное право в России. М., 1996. С. 21.

А.И.Герцен, Н.А.Бердяев и многие другие<sup>28</sup>. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва, несмотря на систематическую острую критику ее деятельности, может остаться в памяти благодарных потомков и в первую очередь юристов, если доведет вопрос о наведении порядка в законодательстве до конца, преодолееет все препятствия и примет, наконец, закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Чтобы никто уже с горечью и юмором не смог написать, что

По причинам органическим  
Мы совсем не снабжены  
Здравым смыслом юридическим,  
Сим исчадьем сатаны.  
Широки природы русские,  
Нашей правды идеал  
Не влезает в формы узкие  
Юридических начал...<sup>29</sup>

<sup>28</sup> См.: Толстой Л.Н. Полн. собр. соч. М., 1928–1958. Т. 38. С. 281; Гоголь Н.В. Собр. соч. М., 1985. Т. 5. С. 232–233; Кистяковский Б.А. Кризис юриспруденции и дилетантизм в философии. М., 1914. С. 1; Герцен А.И. Собр. соч. М., 1956. Т. 7. С. 231; Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990. С. 8.

<sup>29</sup> См.: Кистяковский Б.А. В защиту права: Интеллигенция и правосознание // Наше наследие. 1990. № 4. С. 4.