

# ПРАВО И ЭКОНОМИКА

ДОКУМЕНТЫ КОММЕНТАРИИ ПРАКТИКА

ИНТЕРВЬЮ  
С АЛЕКСАНДРОМ  
КОТЕНКОВЫМ

**3/2000**  
М А Р Т

РЫНОК ЦЕННЫХ БУМАГ:  
комментарий к закону

ПРАВА УЧАСТНИКОВ ООО

НДС

ДЕКЛАРАЦИЯ  
О ДОХОДАХ

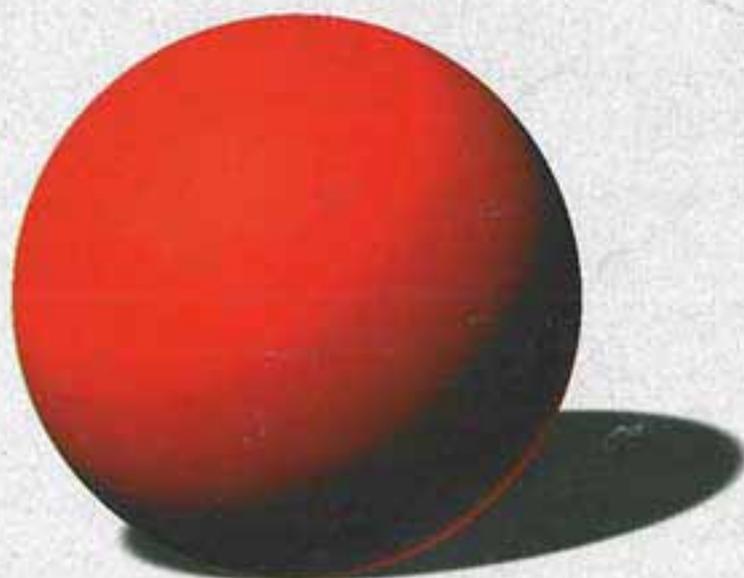
ВАЛЮТНОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
УКРАИНЫ О СЭЗ

АРБИТРАЖНАЯ  
ПРАКТИКА

ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ

КАРТотека  
ВСЕХ ЗАКОНОВ,  
ИНСТРУКЦИЙ И Т.П.



**1С**  
1С:ФРАНЧАЙЗИ

**Информсервис**  
283-2262 286-2194 286-2925(факс)

система программ  
1С:ПРЕДПРИЯТИЕ

**1С:БУХГАЛТЕРИЯ**  
Бухгалтерский учет

Предлагаем программы,  
обучение, настройка.  
Консультации, демонстрация  
доступна и установка  
**БЕСПЛАТНО!**

**1С:ЗАРПЛАТА  
И КАДРЫ**  
Расчет заработной платы  
и кадровый учет

**1С:ТОРГОВЛЯ  
И СКЛАД**  
Оперативный торговый учет

**КОМПЛЕКСНАЯ  
КОНФИГУРАЦИЯ**  
Бухгалтерия + Торговля +  
Склад + Зарплата + Кадровый

# ПРАВО И ЭКОНОМИКА

№ 3 (145) 2000

Информационно-аналитический журнал-справочник  
по российскому законодательству  
для руководителей и юристов  
Издается с февраля 1993 года  
Выходит один раз в месяц

## Учредители

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве РФ  
Исследовательский центр частного права при Президенте РФ  
Российский Союз промышленников и предпринимателей

## Редакция

ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ»

Главный редактор журнала  
(генеральный директор «Юстицинформ»)

**В.А. Вайпан**

## Редакционная коллегия

**С.А. Боголюбов**

зав. отделом аграрного и экологического законодательства  
Института законодательства и сравнительного правоведения,  
доктор юридических наук

**М.И. Брагинский**

доктор юридических наук, профессор

**В.В. Залесский**

зав. отделом гражданского законодательства иностранных  
государств Института законодательства и сравнительного  
правоведения, доктор юридических наук

**М.Л. Захаров**

декан юридического факультета Российской академии  
образования, доктор юридических наук

**В.Б. Исаков**

начальник Правового управления Аппарата Государственной  
Думы Федерального Собрания РФ, доктор юридических наук

**В.П. Колмогоров**

вице-президент Российского союза промышленников  
и предпринимателей

**Е.С. Кубанков**

советник дирекции по правовым вопросам Российского  
союза промышленников и предпринимателей

**В.Н. Литовкин**

зав. отделом гражданского законодательства Института  
законодательства и сравнительного правоведения

**А.Л. Макобский**

первый зам. председателя Совета Исследовательского  
центра частного права, доктор юридических наук

**Л.А. Ожуньков**

директор Института законодательства и сравнительного  
правоведения

**Ю.П. Орловский**

зам. директора Института законодательства и  
сравнительного правоведения, доктор юридических наук

**З.М. Фаткудинов**

академик, доктор юридических наук

**Н.А. Хаваянский**

начальник Правового управления Аппарата Совета Федерации  
Федерального Собрания РФ, заслуженный юрист РФ

**Р.М. Цивилев**

начальник Управления Президента РФ по вопросам  
помощности,  
кандидат юридических наук

**В.И. Чайка**

зам. начальника юридического управления Росбанка

Журнал зарегистрирован в Комитете РФ по печати.  
ЛР № 0110321 от 15.05.98

© ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ», 2000

# СОДЕРЖАНИЕ

## ВЛАСТЬ И ПРАВО

- 3 **Марино Иван**  
Президент и Федеральное Собрание  
(Интервью с полномочным представителем  
Президента РФ в Государственной Думе  
Федерального Собрания Российской Федерации  
А.А. Котенковым)

## НАУКА И ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

### Рынок ценных бумаг

- 8 **Хабаров С.А.**  
Комментарий к Федеральному закону  
«О рынке ценных бумаг» (Продолжение)
- 14 **Новое в законодательстве**

### Коммерческие организации

- 15 **Петникова О.В.**  
Специфика прав участников общества  
с ограниченной ответственностью

### Обязательства

- 19 **Телюкина М.В.**  
Прекращение гражданско-правовых обязательств  
путем зачета требований

## ФИНАНСОВАЯ ПРАКТИКА

- 25 **Надеев Р.К., Королёв А.Н.**  
Налог на добавленную стоимость в постановлениях  
и распоряжениях Правительства Российской  
Федерации (Продолжение)
- 35 **Новое в законодательстве**
- 37 **Братчикова Н.В.**  
Порядок заполнения Декларации физического лица  
о доходах за 1999 год
- 46 **Комягин Д.Л.**  
Органы, осуществляющие контроль  
за перечислением доходов бюджетов
- 49 **Письмо МНС России**  
(О перечне соглашений об избежании двойного  
налогообложения, заключенных Российской  
Федерацией с иностранными государствами,  
вступивших в силу в 1999 году)  
от 11 января 2000 г. № ВГ-6-06/11
- 49 **Письмо МНС России**  
«О разграничении полномочий налоговых органов  
и органов налоговой полиции в связи с принятием  
Федерального закона от 2 января 2000 г. № 13-ФЗ  
«О внесении изменений и дополнений в часть  
первую Налогового кодекса Российской  
Федерации»  
от 8 февраля 2000 г. № АС-6-16/113@
- 50 **Письмо Минэкономики России**  
«Разъяснение о применении единых норм  
амортизационных отчислений»  
от 6 января 2000 г. № МВ-6/6-17
- 50 **Телеграмма Центрального банка РФ**  
«Правительственная схема семь»  
от 21 января 2000 г. № 734-У

## ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- 51 **Белов А.П.**  
Злоупотребление правом во внешнеэкономической деятельности
- 59 **Кухалашвили И.Ю.**  
Новый порядок валютного регулирования прямых иностранных инвестиций
- 62 **Новое в законодательстве**

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- 63 **Толстых Н.И.**  
Правовое регулирование организации и проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами

## ПРАВОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

- 66 **Постановление Минтруда России**  
«Об утверждении разъяснения «О норме рабочего времени и порядке определения часовой тарифной ставки из установленной месячной тарифной ставки в 2000 году»  
от 30 декабря 1999 г. № 56
- 66 **Новое в законодательстве**

## Уголовное законодательство

- 67 **Коротков А.П., Гусев О.Б., Завидов Б.Д., Попов И.А.**  
Преступления в сфере экономической деятельности и против интересов службы в коммерческих и иных организациях.  
(Продолжение)

## Законодательство Украины

- 73 **Швыдак Н.Г.**  
Законодательство Украины о свободных экономических зонах

## Арбитражные суды

- 76 **Нагорная Э.Н.**  
О гарантиях выполнения судьями первой и апелляционной инстанций указаний, содержащихся в постановлении суда кассационной инстанции
- 78 **Информационное письмо Президиума ВАС РФ**  
«Обзор практики разрешения споров, связанных с ликвидацией юридических лиц (коммерческих организаций)»  
от 13 января 2000 г. № 50

## Вопросы права

- 84 **Братчикова Н.В.**  
Районы Крайнего Севера и местности, приравненные к районам Крайнего Севера
- 86 **Павлодский Е.А.**  
Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним
- 87 **Картотека текущего законодательства России**
- 98 **Картотека московского законодательства**

УДК 347.7+346

**Финансовый директор**  
Виталий Прошин

**Заместитель главного редактора**  
Ольга Кудрявцева

**Редакторы**  
Светлана Суркова, Елена Сукляян

**Корректор**  
Елена Бухтеева

**Компьютерная верстка**  
Константин Лалушкин

**Реклама**  
Людмила Брагина

**Маркетинг и распространение**  
Андрей Николаев

**Информационное обеспечение**  
Ирина Ильчук

**Снабжение**  
Павел Глушков

ЛР № 070363 от 05.06.97

Сдано в набор 22.02.2000. Подписано в печать 03.03.2000. Бум. офсетная №1. Формат 60x84/8. Гарнитура «Журнальная». Печать офсетная. Печ. л. 13. Уч.-изд. л. 9,81. Тираж 5000 экз. Заказ № 53

**Адрес редакции:**

117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

**Телефоны:**

129-0511, 128-9025 (по вопросам подписки и распространения)

**E-mail:**

5420.g23@g23.relcom.ru

lawyer-book@mtu-net.ru (отдел подписки и продажи книг)

**WWW:**

<http://jusinf.chat.ru>

<http://pravo.4u.ru>

**Отпечатано в типографии «Холдинг Принт»**

г. Москва, 1-й Волоколамский проезд, 10. Тел.: 194-11-71

**Подписной индекс журнала**

в каталоге агентства «Роспечать» — 72260.

Цена свободная.

Количество экземпляров журнала, поступающих в розницу, ограничено.

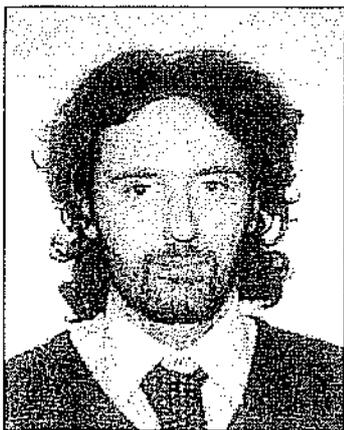
При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Право и экономика» обязательна. Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией. Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций. Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.

**Оформить подписку на журнал вы можете:**

• В редакции

• В агентствах:

«Роспечать»	Москва	тел. 195-2254
«Книга-Сервис»	Москва	тел. 129-2909
«Маслочтапт»	Москва	тел. 921-4077
«УФПС Моск. обл.»	Москва	тел. 917-3345
«Сатра-МН»	Москва	тел. 160-5848
«М-Почта»	Москва	тел. 160-5847
«Интер-Почта»	Москва	тел. 925-0794
«Вся пресса»	Москва	тел. 978-5761
«МК-Периодика»	Москва	тел. 230-3451
«Петербург-Экспресс»	С.-Петербург	тел. 8-812-444-8015
«Пресса»	Калининград	тел. 8-0112-53-87-52
«Коммерсант-Курьер»	Казань	тел. 8-8432-32-64-96
«Урал-Пресс»	Екатеринбург	тел. 8-3432-75-80-33



*В чем причина того, что одни и те же отношения регулируются правовыми актами разных уровней? Следует ли вносить изменения в Конституцию страны? Какие причины стоят за вето Президента РФ? На эти и многие другие вопросы в интервью корреспонденту Ивану МАРИНО отвечает полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе Федерального Собрания РФ Александр Александрович КОТЕНКОВ.*

## ПРЕЗИДЕНТ И ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

*И.М. Г-н Котенков, не смогли бы Вы прокомментировать некоторые вопросы, касающиеся процесса законотворчества и законодательства в РФ, полномочий президента в этой сфере, предусмотренных Конституцией страны, одним из авторов которой являетесь и Вы, а также практику взаимодействия между парламентом и главой государства за время работы Государственной Думы 2-го созыва.*

*За последнее время выявились слабые места в системе взаимодействия главы государства с парламентом в законодательной сфере. В чем Вы видите главную причину появления этих недостатков?*

*А.К. Таких мест довольно много. Прежде всего это большое количество структур, которые взаимодействуют с парламентом в законодательном процессе. Конечно, хотелось, чтобы все было сосредоточено в одной структуре, т.е. как бы в одних руках.*

*На собственном опыте я убедился: самый эффективный метод преодоления разногласий — это согласительная процедура. К сожалению, наш аппарат в Думе слишком мал, поэтому мы не могли участвовать во всех согласительных процедурах. Другие же подразделения, в частности правовое управление президента, зачастую занимают как бы ограниченную позицию — мы де не считаем необходимым участвовать в этом. Но ведь когда мы отказываемся от поиска компромиссов, де-*

*путаты чаще всего идут на преодоление вето. Вот это-то и плохо.*

*Я считаю, что в том случае, когда можно достичь хоть какого-то компромисса и получить закон, пусть не вполне устраивающий нас, но лучше того, что был отклонен президентом, на это стоит идти. В противном случае мы будем иметь худший вариант. Устраняясь от внесения в закон хотя бы небольших коррективов, мы получаем его далеко не в лучшем виде. И это одно из самых слабых мест в нашем взаимодействии.*

*Некоторые ученые часто обращают внимание еще на одно место в законодательном процессе РФ — это излишнее количество актов, существующих в правовом поле. Нередко одни и те же отношения регулируются правовыми актами разных уровней. Считаете ли Вы этот пробел важным, и если да, то каким образом можно закрыть его?*

*В этом как раз одна из проблем Конституции. Необходимо усовершенствовать в ней ст. 71 и 72, т.е. более четко распределить полномочия и предметы ведения, с тем чтобы в полной мере срабатывала ст. 76. Иными словами, следует четко разграничить, по каким вопросам принимаются законы только федерального уров-*

*ня, а по каким — как федерального уровня, так и законы субъектов федерации; какие те или иные вопросы вправе регулировать своими законами только субъекты федерации. К сожалению, в нынешней Конституции это прописано довольно сумбурно, отсюда и происходит эта неразбериха и возникают коллизии законодательства.*

*Опыт последних лет свидетельствует, что в тех случаях, когда направление законов, принятых Государственной Думой, не соответствовало проводимой государственной политике и курсу реформ, осуществляемому президентом и правительством, главе государства накладывал на них вето. Считаете ли Вы, что за всем этим стоят прежде всего политические мотивы и как часто это происходило?*

*Я неоднократно говорил и писал о том, что существуют три основные причины, по которым президент накладывает вето на законы. Если принимается закон, не обеспеченный финансами, что, естественно, подрывает экономические устои государства, разрушает его финансовую систему, то за этим стоит экономическая причина. И она основная.*

### Марино Иван

Корреспондент итальянского журнала «Эстландия». Родился 6 апреля 1972 г. в г. Неаполь. В 1997 г. окончил факультет политических наук Восточного университета в Неаполе (Istituto Universitario Orientale). В настоящее время — аспирант кафедры политической социологии Института государственного управления и социальных исследований МГУ.

Вторая причина — это юридическое основание, которое применяется, может быть, даже чаще, чем другие. То есть речь идет о тех законах, которые противоречат Конституции или другим законам либо имеют внутренние несоответствия и т.д. А политическое основание — это, пожалуй, самая малая составляющая. Я вспоминаю лишь несколько случаев, когда президент ветировал законы именно по этим мотивам. Но поскольку Конституция не оговаривает, по каким основаниям президент может накладывать вето, это имеет право на существование. В качестве примера напомним такой «интересный» закон, как закон о статусе Красной площади. Коммунисты пытались протащить его с одной-единственной целью — провести на Красной площади митинг протеста против главы государства. Вот этот закон действительно был отклонен чисто по политическим мотивам. И таких законов на моей памяти не более полутора десятков.

*Хотелось бы узнать Ваше мнение по поводу процедуры подписания законов главой государства. Как объяснить те нарушения, если Вы их считаете таковыми, которые были инициированы самим президентом, когда он не подписывал некоторые законы, даже после того, как было преодолено вето обеими палатами? Я имею в виду, например, Закон о культурных ценностях. С опозданием подписывались не только федеральные, но даже и Федеральные конституционные законы, например федеральный конституционный закон о Правительстве РФ, подписание которого было отодвинуто примерно на полгода. Вписываются ли подобные действия президента в понятие правового государства и не выходит ли он в таких случаях за пределы конституционных полномочий?*

За всю четырехлетнюю историю взаимодействия с Думой 2-го созыва я помню только один случай, когда президент отка-

зался ставить свою подпись под уже принятым законом. Это был Закон о перемещении культурных ценностей, названный впоследствии Законом о реституции, где были обнаружены положения, не соответствующие Основному закону страны. Государственная Дума обратилась с запросом в Конституционный Суд, который признал данный Закон не соответствующим Конституции лишь по некоторым второстепенным положениям, поэтому обязал президента подписать данный Закон. И президент его подписал. Больше подобных прецедентов не было.

Что касается задержки с подписанием Закона о Правительстве РФ, то тут чисто техническая проблема, и я не помню, чтобы по этому поводу возникали какие-либо конфликты. А вот в отношении неподписания главой государства законопроектов, внесенных им же самим, то тут, извините, все дело в самой процедуре принятия законов. Дело в том, что президент вносит один текст, а депутаты во втором чтении зачастую настолько радикально меняют его содержание, что он уже становится неприемлем для президента и тот отказывается ставить свою подпись под законом. Так было с Законом о гражданстве и с Законом о правовом положении иностранных граждан на территории РФ. И эти случаи нередки, но я не вижу здесь ничего противозаконного.

*Как Вы считаете, существуют ли в Основном законе неточности, которые препятствуют более полному юридическому урегулированию вопроса подписания федеральных законов страны, этой столь важной конституционной процедуры?*

Есть, на мой взгляд, одна проблема, требующая конституционной реформы или же внесения коррективов в Конституцию. Я не раз говорил о том, что в нынешней Конституции существует чисто юридический пробел. Это ка-

сается внутреннего несоответствия понятий «федеральный закон» и «федеральный конституционный закон».

В ряде статей термин «федеральный закон» применяется как родовое понятие, где включает в себя, по-видимому, и федеральные конституционные законы. Например, в ст. 107, где речь идет как раз о подписании, говорится, что Президент РФ подписывает принятые федеральные законы. А что, спрашиваю я, федеральные конституционные законы он разве не подписывает? Поскольку он их тоже подписывает, значит, в данном случае этот термин выступает как родовое понятие. Но вот в ст. 76 Конституции говорится о том, что Государственная Дума по вопросам ведения Российской Федерации принимает федеральные конституционные и федеральные законы, т.е. здесь эти термины используются уже как видовое понятие.

Статья 125 Конституции устанавливает, что Конституционный Суд рассматривает на соответствие Конституции федеральные законы. Но позвольте, а если федеральные конституционные законы нарушают Конституцию, то можно ли их оспорить в Конституционном Суде? Даже этот орган не даст ответа на этот вопрос, ибо здесь уже требуется как минимум толкование Конституционного Суда, что в данном случае следует понимать под федеральным законом. На мой взгляд, в ст. 125 этот термин используется как родовое понятие, включающее в себя и конституционные законы. Все это порождает споры: если президент по отношению к федеральным конституционным законам обладает такими же полномочиями, как по отношению к федеральным законам, то вправе ли он ветоировать их или нет? Я считаю, что да.

Я за то, чтобы в Конституцию были внесены следующие поправки. Во-первых, надо четко разделить, расписать во всех ста-

тых все процедуры там, где речь идет об отклонении закона и о его подписании Во-вторых, вправе ли оспаривать в Конституционном Суде не только федеральные законы, но и федеральные конституционные законы И в-третьих, если вправе, то каков порядок преодоления вето президента, когда он ветирует федеральный конституционный закон, по которому уже проголосовало 2/3 депутатов Что ж, опять повторное голосование, предполагающее те же 2/3? И если парламент подтверждает повторно 2/3 голосов, то закон должен быть подписан?

*Что Вы можете сказать по поводу законодательных инициатив президента — ведь за прошедшие годы он активно пользовался этим правом Сколько законопроектов, внесенных президентом, потом стало законами РФ и как в целом Вы оцениваете роль президента в законодательном процессе?*

Сейчас у меня нет под рукой статистических данных, но могу сказать, что за четыре года примерно 60% президентских законопроектов было принято

Вы спрашиваете, как оценить роль Президента России в законодательном процессе? На первом этапе, это 1996, 1997 гг., он довольно много вносил законопроектов Это объясняется тем, что в нашем законодательстве было немало пробелов, которые президент старался ликвидировать Однако по мере того как выстраивалась система законодательства, он все реже и реже работал в этом направлении Так, в прошлом году им были внесены только те законопроекты, которые касались вопросов полномочий президента Гораздо же больше работы он как бы перекладывал на правительство

Вы знаете, что в большинстве развитых стран основная законодательская задача возложена на правительство, и значительная часть законодательных инициатив исходит именно от него У нас,

к сожалению, пока не так В прошлом году мы достигли максимального за все годы уровня: правительство внесло 20% всех рассмотренных законопроектов А хотелось бы, чтобы было наоборот: как минимум 70% инициатив исходило бы от правительства, а остальные 30% — от других субъектов законодательства Я очень рад, что нынешнее правительство это понимает и сейчас они перестраивают систему законодательной работы именно в этом направлении

*С 1993 г. Президент РФ принял довольно большое количество указов, в том числе и в тех сферах, где отсутствовали законы. Причем многие из них были нормативного характера. Можно ли говорить о том, что сегодня в России обеспечивается главенство Конституции РФ и федеральных законов по отношению к подзаконным временным актам? Сколько указов начиная с 1993 г. утратило свою силу в связи с принятием федеральных законов?*

Подсчитать это сейчас невозможно Да, в нашей Конституции есть положение, согласно которому президент страны издает указы, и указы эти не должны противоречить федеральным законам Что это означает? А вот что Если президент издает указ по вопросу, урегулированному законом, то в этом случае он должен руководствоваться действующим законом Если же в той или иной сфере общественных отношений нет законодательного регулирования, но есть необходимость такового, то президент вправе урегулировать эту сферу своим указом, но только до принятия соответствующего федерального закона Это, как мы говорим, опережающее нормотворчество То есть президент как бы закрывает пробелы своим указом, и какое-то время этот указ действует Но как только законодатель принимает закон, указ утрачивает силу Я не могу сказать точно, но с 1993 г. сотни

указов президента утратили силу в связи с принятием федеральных законов

*Иногда бывало так: Госдума готовила законопроект в какой-либо сфере, и пока он согласно предусмотренной конституционной процедуре шел на подпись к президенту, тот издавал президентский указ в ином, своем направлении. Здесь речь идет о так называемом превентивном указотворчестве. Конечно, вся процедура обсуждения и принятия законов по всей цепочке законодателей занимает более длительное время, нежели самостоятельное принятие главой государства указов, часто носящих нормативный характер. И все же как Вы относитесь к российской практике превентивного указотворчества в области нормотворчества, в котором участвует не только парламент, но и президент? Насколько это отвечает требованиям уважения к высшему законодательному органу страны?*

Были такие случаи Дело в том, что иногда возникали проблемы, которые срочно надо было регулировать, даже тогда, когда мы знали, что законопроект находится на рассмотрении в Думе Но процесс прохождения его достаточно длителен Я приведу в пример Закон о банкротстве Сейчас я уже точно не помню: 94-й или 95-й год то был Такой законопроект рассматривался в Государственной Думе, но в то время стал вопрос о банкротстве нескольких десятков предприятий, а проблема еще не была урегулирована Президент издал указ, регламентирующий процедуру банкротства, в связи с чем законодатель, конечно же, был несколько возбужден, и уже через месяц Закон о банкротстве был принят Естественно, указ сразу же утратил силу Таким образом мы не только закрываем пробелы нормативного регулирования, но и как бы подталкиваем законодателя ускорить этот процесс

*Возможны ли нарушения в указах президента и существует ли на практике достаточно эффективная, на Ваш взгляд, система контроля за несоответствием президентских указов Конституции РФ?*

Если уж говорить об ошибках, которые могут привести к определенным общественно значимым последствиям, то в данном случае главным судьей здесь является Конституционный Суд. Никто не вправе отменить указ президента, кроме Конституционного Суда. Он не отменяет его — он признает его не соответствующим Конституции, и с этого момента указ утрачивает силу. То же самое и в отношении законов. То есть я хочу подчеркнуть: главный наш арбитр — это Конституционный Суд, который выступает в роли гаранта. Другой вопрос, что это очень медлительный институт: часто вопросы рассматриваются в нем годами. Но здесь есть еще такое понятие, как взаимоконтроль ветвей власти. Дума может обратиться к президенту, и я не помню, сколько раз, но были случаи, когда президент сам отменял свои указы или вносил в них изменения.

*Какова Ваша позиция в отношении процедуры издания конкретного президентского указа, касающегося использования Вооруженных Сил с целью урегулирования ситуации на территории Чеченской Республики? Конституционалисты неоднократно поднимали вопрос о том, что глава государства в данном случае действовал в обход своих конституционных обязанностей, не согласовав данный указ с Советом Федерации.*

Что касается применения войск в Чечне, то если взять материалы слушания дела по отрешению президента от должности, там очень подробно с юридической точки зрения проанализирована правовая основа применения Вооруженных Сил в чеченском конфликте.

Напомню, Закон об обороне предусматривает такую возможность внутри страны в тех случаях, когда иными силами навести порядок невозможно. А на вооружении чеченских боевиков были танки, самолеты, артиллерия, у наших же внутренних войск — только автоматы. Согласитесь, здесь без применения Вооруженных Сил страны, обладающих тяжелой техникой, обойтись было нельзя.

Еще раз подчеркну: законодательно это разрешено. Поэтому президент в данном случае не вышел за пределы своих полномочий. Тут можно спорить об адекватности последствий этого решения, но это уже другой вопрос.

*Ваша позиция заключается в том, что в последнее время наблюдается процесс выравнивания между парламентом и другими ветвями власти, а это ведет к обеспечению согласно Конституции 1993 г. необходимого конституционного правового баланса. Но если обратиться к французской и американской моделям, то, не кажется ли Вам, что в этих государствах по разным причинам система ветвей власти более сбалансирована, поскольку там парламентам предоставлены по Конституции куда более весомые полномочия?*

Если проанализировать французскую модель, то там, мне кажется, президент обладает гораздо более жесткой властью, нежели у нас. В Америке же более либеральная система. Но весь вопрос в другом: и во Франции, и в Америке система власти обставлена таким количеством законов, настолько регламентированна, что президент и шагу не может ступить за рамки закона.

Я несколько отвлекусь от темы. Если сравнить законодательство США, Франции и, например, Бельгии (эту страну я беру, поскольку она меньше любого субъекта РФ как по территории, так и по населению), то на тот момент, когда я изучал данную проблематику, в США насчитыва-

лось более семи тысяч федеральных законов, причем каждый штат имел порядка 300–400 своих законов. Кроме того, в этой стране действует система прецедентного права, которая издает нормы больше, чем все законы, те там зарегулировано буквально все. Во Франции, если мне не изменяет память, свыше десяти тысяч законов, а в Бельгии — более трех с половиной тысяч. Это по состоянию на 1991–1992 гг. Сейчас, конечно же, больше.

В Российской Федерации в то время насчитывалось около трехсот законов — теперь их свыше семисот. Но весь вопрос не в том, насколько широки полномочия президента и надо ли их ограничивать, а в том, что каждое полномочие главы государства законодательно должно быть обставлено и строго определено. Президент должен знать, что по такому-то вопросу он действует в таких-то рамках и в соответствии с законом. В свою очередь, правительство должно знать о своих полномочиях и действовать в определенных пределах. А все остальные органы власти тоже должны знать об ограничениях. Кроме того, если полномочия президента будут жестко регламентированы законом, то тогда можно четко определить, где глава государства вышел за пределы, установленные законом, а где нет.

Я считаю, что нет необходимости менять Конституцию. Если мы внимательно ее перечитаем, то увидим, что там нет ничего лишнего против того, чем обладают президенты других государств. Но и президент США, и президент Франции четко знают, как они должны поступать, выполняя те или иные полномочия, законодательно урегулированные. В то же время ни парламент Франции, ни конгресс США никогда не будут выступать против, если знают, что президент действует в пределах полномочий и согласно букве закона.

У нас же эти конфликты возникают постоянно. Хотя бы, на-

пример, потому, что президент наделен полномочиями, допустим, как главнокомандующий по руководству Вооруженными Силами, но эти полномочия нигде не конкретизированы, рамки их не определены. И как только президент сделал шаг, все кричат, что он превысил свои полномочия. А вы покажите, где та предельная планка! Ее нет — вот в чем проблема. Сегодня на повестке дня стоит вопрос не перераспределения полномочий, а законодательного урегулирования всех сфер деятельности органов власти, в том числе и президента.

*В заключение нашей беседы хотелось бы еще раз затронуть вопрос о внесении изменений в Конституцию страны. Хотя Вы не видите надобности в перераспределении полномочий между ветвями власти, но все-таки сознаете необходимость совершенствования Конституции. Вместе с тем Вы не поддерживаете идею созыва Конституционного Собрания (кстати, в Комитете по законодательству и судебной правовой реформе подготовлено два законопроекта). И все-таки хотелось бы узнать: если закон о Конституционном Собрании предусмотрен самой Конституцией, то не следует ли его принять в ближайшее*

*время? И еще: каким образом, по Вашему мнению, необходимо совершенствовать Основной закон РФ — путем ли внесения поправок в него, или путем развития положений Конституции через принятие федеральных конституционных законов и разъяснений отдельных положений Конституционным Судом?*

Во-первых, поскольку в Конституции предусмотрен конституционный закон о Конституционном Собрании, значит, его надо принимать. Во-вторых, что касается изменений в Конституцию, то я против того, чтобы сейчас предпринимать какие-либо шаги в этом направлении. Прежде всего необходимо принять все меры для того, чтобы все положения Конституции были обеспечены законами и хоть раз были бы испытаны на практике.

Как это ни цинично звучит, но я рад, что в прошлом году была предпринята попытка импичмента президенту. Мы на практике опробовали этот механизм и убедились, что законодательно он не обеспечен: в законодательстве существует масса пробелов, которые не позволяют в полной мере и четко, без каких-либо срывов провести эту процедуру. Безусловно, сама попытка отрешения от должности президента Ельци-

на была обречена на провал, но чисто с формальной юридической точки зрения этот процесс был интересен, поскольку мы убедились в том, что он требует дополнительного законодательного регулирования.

У нас есть масса процедур, предусмотренных Основным законом, которые вообще ни разу не были еще в работе. Больше половины конституционных законов у нас не принято и т.д. и т.п. Коротко говоря, я сторонник того, что сначала Конституцию необходимо обеспечить законодательно. Вот когда мы убедимся, что не все вопросы можно урегулировать законами, тогда надлежит приступить к совершенствованию. Подчеркиваю — не к переделыванию, а к совершенствованию Конституции.

Как юрист и как один из авторов Конституции, я вижу в ней очень много недостатков. Причем недостатки эти прежде всего юридического характера, и я готов над ними работать. Президенту Ельцину и исполняющему обязанности президента я писал, по каким направлениям следует совершенствовать Конституцию, если встанет вопрос о ее пересмотре. Но еще раз хочу обратить ваше внимание: это второй этап. На первом же необходимо законодательно обеспечить этот процесс.