

2007
№1

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА



№1

2007

В.М. Баранов

Баранов Владимир Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, помощник начальника Нижегородской академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности, президент Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра «Юридическая техника», руководитель филиала Ассоциации юристов России по Нижегородской области

Идея законопроекта

В литературоведении известен закон Шкловского — Тынянова, согласно которому в ходе литературного развития новое явление приходит в центр, на место устаревшего, из периферии, «из мелочей литературы, из ее задворков и низин»¹. Вывод ясен: необходимо пристальное внимание ко всему, что в литературе произрастает.

Тот же самый закон, естественно, модифицированный, действует в логике развития юридических знаний в сфере правотворчества, его качества и эффективности. Порой обсуждение периферии правовой жизни перерастает в самостоятельное крупное научное направление. Иногда неожиданная возникшая правовая деталь может привести к

смене юридической парадигмы, к кардинальному изменению юридических представлений о сущности, динамике и тенденциях развития, казалось бы, устоявшихся явлений.

Рассмотрим юридическую частность, представляющую собой «точку роста», из которой может (при определенных усилиях специалистов разных отраслей права) сформироваться самостоятельное научное направление. Имеется в виду такой феномен, как идея законопроекта.

«Сопряжение» законопроекта с категорией «идея», а не с какой-то другой теоретико-познавательной формой, имеет весомые основания. Идея, гармонично объединяя в себе всеобщ-

ность и конкретность, выступает базовой структурной единицей философского и общетеоретического языка. Идея, обладая богатой философской историей, означает постижение в мысли явлений объективной реальности, включает в себя сознание цели и проекции дальнейшего познания и практического преобразования мира. Идея многофункциональна и может подытоживать опыт предшествующего развития знаний в той или иной области, служить основой, синтезирующей знание в некую целостную систему, выполнять роль активного эвристического принципа объяснения явлений, поисков новых путей решения проблемы².

Россия принадлежит к числу открытых идеократий, представляя собой один из оригинальных типов. Идеократическая сущность России такова, что именно идея скрепляет нашу социокультурную и политическую субстанцию³. Идея законопроекта — частный случай, конкретное проявление идеологической конструкции государства.

Идея — форма социальной нормативности, своеобразный и самобытный регулятор. Эта регламентивная сторона идеи до сих пор надлежащим образом не изучена, и в первом приближении можно лишь констатировать: идея — регулятор интеллектуального рода. Развернутые идеи могут преобразовываться в специфические нормосистемы.

Могут возникнуть сомнения — надо ли, верно ли «привязывать» вообще-то обычный и в определенной мере традиционный, рутинный объект — законопроект — к высокоабстрактному феномену «идея»? Будет ли это понятно участникам законотворческого процесса и особенно гражданам? Не отпугнет ли словосочетание «идея законопроекта» скромных и ответственных энтузиастов совершенствования действующего российского законодательства?

Полагаю, что все эти сомнения, имея право на жизнь, не могут и не должны вести к поиску какой другой теоретико-познавательной формы, заменяющей (через упрощение) идею законопроекта.

Теория и практика толкования юридических норм давно доказала — всегда находятся субъекты, которым неясно предельно четко сформулированное законодательное правило. То, что всем или многим в законодательстве очевидным кажется сегодня, завтра оказывается неясным.

С психологической точки зрения выгодно использовать именно «идею законопроекта», ибо столь высокоценная категория сама по себе может внутренне дисциплинировать гражданина, общественное объединение, должностное лицо, решившее принять участие в законотворчестве. Он не сможет не задаться вопросом — а «дотягивает» ли его законодательное предложение до уровня идеи? Настолько ли оно социально значимо, чтобы претендовать на статус «идеи законопроекта»?

Думаю, что этот интеллектуальный фильтр, «внутренний цензор» заставит некоторых после

дополнительного анализа отказаться от выдвижения «будоражащей» идеи законопроекта. «Законодательный зуд» в ряде случаев снимется (пусть на какое-то время) сам по себе.

Ныне категория «идея законопроекта» оказалась вне внимания научной общественности, недостаточно используется в нормотворческой практике и при этом часто, но очень вольно эксплуатируется в публицистике. В действующем российском законодательстве идея законопроекта фиксации не получила, хотя отдельные ее элементы обнаружить можно. Это обстоятельство существенно затрудняет законотворческий процесс, обедняет его содержание, лишает твердой основы и отправной точки, осложняет выбор формы акта, увеличивает сроки прохождения законопроекта.

В моем представлении категория «идея законопроекта» обладает относительно самостоятельным логико-гносеологическим статусом, имеет свое определенное место в понятийных рядах теории правотворчества. И самое главное, идея законопроекта — это активно функционирующий практический элемент правотворческой деятельности.

В качестве рабочего операционального определения идеи законопроекта можно предложить следующую дефиницию.

Идея законопроекта — относительно самостоятельный прием юридической техники, организационно автономный начальный этап законотворчества, представляющий собой систему теоретически обоснованных, практически апробированных либо выработанных на основе здравого смысла суждений о настоятельной потребности в документе, предмете и методах правовой регламентации, ближайших и отдаленных целях акта, ожидаемом результате.

Должен сразу сделать одну методологическую пометку: мои рассуждения об *идее законопроекта* «лежат» на порядок ниже, чем имеющиеся в философии права и политологии глобальные размышления об *идее права* и *идее правового закона*. Там идея права рассматривается как *форма бытия права, средство выражения динамики правовой реальности*⁴. Идея права представляет собой наиболее общее, абстрактное выражение сущности права, его «проект» или задачу («регулятивная идея»). Она представляет собой идеальный аспект бытия права, его форму (в аристотелевском смысле). Правовая идея есть данность нашего сознания, имеющая определенный смысл, выражающий в самом общем плане *момент должностования*.

Идея права, в отличие от позитивного права, обладает лишь *потенциальной действительностью*, но эта потенциальность столь существенна, что задает нормативную силу позитивному праву.

Конечно, идея любого законопроекта не может полностью игнорировать доминирующую на момент ее оформления идею права. Но они функционируют на разных логико-гносеологических и

организационно-практических уровнях и потому вполне могут существовать относительно автономно друг от друга.

Идея «правового закона»⁵, близко примыкая к «идее права», активно функционирует в гносеологической и аксиологической сфере правоведения и оказывает лишь косвенное влияние на правотворческий процесс.

Нет необходимости даже в первом приближении соотносить категорию «идея законопроекта» с многочисленными идеями российского государства и «объединительными идеями современной России»⁶. Каждая из выдвинутых «объединительных идей» с большим или меньшим успехом стремилась выразить менталитет и самобытность народов России, выявить нравственные и религиозные истоки их развития, определить содержание и направление социального мышления и социальных действий, предложить проект (план, программу) будущего России. Объединительные идеи здесь — элементы поиска *социальной стратегии*. Ясно, что эти политизированные манифесты (часто афористичные лозунги) настолько далеко отстоят от насущных потребностей текущего и перспективного правотворчества, что от них вполне можно абстрагироваться.

Идею законопроекта необходимо отличать от его концепции. В этом ракурсе не вполне удачным является наименование первой стадии подготовки проектов законов, которое дал В.Б. Исаков в коллективной монографии «Законодательная техника». Стадия названа им: «Формирование идеи (концепции) законопроекта»⁷. По сути концепция законопроекта даже формально-логически отождествляется здесь с его идеей.

Конечно, у них немало общего. Идею вполне оправданно рассматривают как понятие научного творчества⁸, но ведь и концепция законопроекта — во многом результат этого вида деятельности. Сложность заключается в другом — в любой сфере существует так называемое *квазинаучное творчество*⁹. И надо иметь в виду, что концепции законопроектов как объективный итог такого рода «творчества» иногда не могут не быть ложными, хотя по форме будут наукообразны. Квинтэссенцией концепции законопроекта, ее ядром является идея законопроекта, которая обычно предшествует созданию концепции, где идея предстает в развернутом виде, материализуется в систему конкретных тезисов и суждений.

Идея законопроекта не может «замыкаться» лишь на научное творчество, лишь на пласт научных знаний. Идея законопроекта (как, кстати, и концепция его) может быть «плодом» (качественным или не очень, «зрелым» или «незрелым») *внеаучного социального знания*. При этом слово «внеаучное» означает лишь то, что речь идет о знании, производимом вне науки, но не противостоящем ей, как анти- или псевдонаучное знание. Идеи законопроекта вполне могут быть результатом внеаучного знания. Внеаучное знание нельзя считать «низкосортным» по сравнению с научным.

Для целей правотворческого познания его возможностей вполне достаточно. В реальном правотворческом процессе в идеях законопроектов аккумулируется *оценочное научно-практическое знание*.

Именно идея — начальная стадия формирования законопроекта, а концепция — гораздо более поздняя стадия законотворческой деятельности, когда идея уже оценена и принято решение готовить, развивать ее в законопроект.

Разделение идеи и концепции законопроекта необходимо и по сугубо практическим обстоятельствам. Уровень юридической подготовки нашего депутатского корпуса таков, что очень немногие из депутатов могут сами подготовить полноценную концепцию законопроекта, реально определить качество кем-то подготовленной концепции. Но оценить четко сформулированную идею законопроекта в состоянии почти все депутаты.

В любом случае между идеей законопроекта и формированием ее концепции существует более или менее длительный временной разрыв. Вот почему, учитывая роль и «катализирующее начало» идеи законопроекта, можно ее формулирование и обнародование считать относительно самостоятельной стадией подготовки проектов законов, которая *предшествует* формированию концепции законопроекта.

Необходимость «внедрения» в теорию и практику правотворчества феномена «идея законопроекта» обусловливается следующими конкретными обстоятельствами.

Во-первых, это требуется для формирования более точного теоретико-методологического представления о *структуре и механизме* начальной стадии правотворчества. Идея законопроекта — неотъемлемый элемент и относительно автономный прием подготовки нормативно-правового акта. Более того, выдвижение идеи законопроекта, организация ее обсуждения и экспертной оценки выступают *необходимой предпосылкой* быстрой, высококачественной и экономичной подготовки документа. Идея законопроекта позволяет детализировать, конкретизировать стадию правотворческой инициативы.

Во-вторых, признание в качестве начального этапа идеи законопроекта может способствовать усовершенствованию *планирования законодательной деятельности* как на федеральном, так и на региональном уровне. Только нужно несколько изменить правовой режим работы компетентных органов с поступающими идеями законопроектов. Не стоит идеи законопроектов, подготовленные, допустим, гражданами и общественными объединениями, приравнивать к заявлениям либо обращениям и отводить на их рассмотрение один месяц. При существующей в правовых управлениях представительной и исполнительной государственной власти текущей нагрузке сделать это весьма затруднительно, а точнее — просто невозможно.

Сроки для рассмотрения и оценки выдвинутых идей законопроектов должны быть значительно увеличены и различаться в зависимости от масштаба предлагаемого законодательного нововведения. От трех месяцев до одного года — мыслимы такие временные интервалы для организации объективной оценки законопроектов.

При этом я исхожу из того, что есть резон перейти к составлению трехлетних планов законодательных работ. Ведь финансово-экономическое обеспечение законопроектов не может находиться «в отрыве» от государственного бюджета и его временных характеристик.

В-третьих, четкое юридическое оформление идеи законопроекта и последующая тщательная аналитическая работа всех участников правотворческого процесса именно над ней позволит реально сэкономить массу интеллектуальных, организационных и материальных затрат при вынужденном рассмотрении компетентными органами самых разных, порой совершенно несуразных, «шалых» проектов нормативно-правовых актов.

В связи с этим приведем несколько любопытных цифр.

В день последнего пленарного заседания в Государственную Думу Федерального Собрания РФ четвертого созыва было внесено 24 законопроекта (за два дня до этого еще 17). Некоторые депутаты, опасаясь, что они лишатся своих полномочий, решили в спешном порядке оставить свое «правотворческое богатство» на рассмотрение нового состава законодательного органа. Депутат Алексей Митрофанов за четыре года выступал с законодательными инициативами 120 раз (!), Алексей Чуев — 119 раз, Николай Безбородов — 103 раза, Геннадий Кулик — 102 раза, Владислав Резник — 100 раз, Павел Крашенинников — 94 раза, Владимир Пехтин — 93 раза¹⁰.

Думаю, что столь мощное «фонтанирование» законодательными идеями не может не сказываться на их качестве, обоснованности, реализуемости. Известно, что стандарты моды распространяются и на идеи. Весьма опасно, если и в правотворчество проникнет эта разновидность моды. Тогда станут использоваться любые способы, чтобы идею заведомо популистского законопроекта разрекламировать, обосновать наукообразными аргументами.

Административная ответственность за курение за рулем, запрет размещать в СМИ объявления об оказании услуг сексуального характера, обязательность привлечения к общественным работам тех, кто получает пособие по безработице, налог за бездетность, запрет аборт без согласия мужа — вот лишь некоторые «скандальные», как их именуют в прессе, идеи законопроектов, выдвинутых депутатами разных уровней в последнее время¹¹.

В «Собрании законодательства РФ» систематически публикуются постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ из

трех типичных пунктов: а) отклонить проект федерального закона № ____; б) направить постановление и указанный проект федерального закона автору (инициатору); в) настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия¹².

Кто посчитал — во сколько ежегодно выливается работа законодательных собраний субъектов РФ и отдельных депутатов при подготовке этих документов, сколько организационных хлопот ушло на их рассмотрение в комитетах, рабочих группах, экспертных советах? Зачем было доводить проблему до уровня *проекта федерального закона*? Не лучше ли тщательно исследовать вопрос на уровне *идеи законопроекта*?

Думаю, никто из нас не знает и, к сожалению, не узнает, сколько всего в России в разные правотворческие инстанции поступило такого рода проектов, как их рассматривали и сколько на это потратили сил.

Для чего ждать вето Президента, если нежизненная необоснованная законодательная инициатива может быть «похоронена» на стадии формулирования идеи законопроекта?

Считаю, что стадия законодательной инициативы должна завершаться одним организационно-правовым путем — *формулированием идеи законопроекта*. Представление сразу концепции и тем более проекта закона *нерентабельно*, и оно должно начинаться после принципиального одобрения идеи законопроекта.

В-четвертых, определение статуса идеи законопроекта, признание его функциональных возможностей может помочь кардинально изменить организацию научно-исследовательской работы в аспирантурах (адъюнктурах) и докторантурах. После многочисленных резко критических выступлений Д. Медведева, А. Фурсенко, ректоров крупнейших вузов России, аппаратных работников ВАКа, зафиксировавших низжайшее качество диссертационных исследований, я не стану глобально развивать эту поистине большую тему. Отмечу лишь, что совершенно ненормально (и в этом повинны не только соискатели ученых степеней, но и их научные руководители, научные консультанты), когда почти каждый диссертант предлагает по итогам своих «нетленных» изысканий издать кодекс, федеральный либо региональный закон, изменить ту или иную статью Конституции. Как правило, предлагается без всякой аргументации только наименование закона или кодекса.

Думаю, «планка» должна быть снижена, желательно ориентировать соискателей на краткое формулирование *идеи законопроекта* (либо иного акта). Неплохо было бы это условие отразить в инструктивных документах ВАКа. Полагаю, что это хотя бы частично «оздоровит» ситуацию и выступит барьером для выдвижения заведомо искусственных и сугубо субъективных законодательных инициатив. Как ни странно, но многие соискатели ученых степеней в области экономики, педагогики и других гуманитарных наук также в своих диссертациях предлагают новые законы.

Особый пласт рассматриваемой проблемы — официальное, директивное установление технико-юридической возможности реализации идеи о возвращении к ранее существовавшему законодательному регулированию того или иного фрагмента юридически значимой деятельности. Первая половина «перестроечных» лет, как известно, ознаменовалась ломкой, разрушением многих элементов существовавшей законодательной системы. Без какой-либо мотивировки отменялись и кардинально изменялись (до сущностной неузнаваемости) даже базовые законодательные акты. Теперь появилось «возвратное», обратное движение — принимаются после некоторой модернизации ранее ликвидированные законы (например, возрождены добровольные народные дружины, «возвратились» в армию дисциплинарные батальоны).

Требуется, по всей видимости, юридический механизм, позволяющий в *ускоренном и упрощенном порядке* (естественно, без ущерба для законности) вернуть оправдавшие себя на практике идеи законопроектов и оформившие их законодательные акты. Например, уже много лет звучат сетования о низкой рождаемости в России, опубликовано и тиражируется печальное предсказание — к концу нынешнего столетия население страны может сократиться вдвое. Повышение правительством выплат по декретному отпуску с 16 тысяч до 23,4 тысяч рублей в месяц оказалось неэффективным и малополезным: оно коснулось далеко не всех, а лишь тех, кто получал до родов не ниже 23,4 тысяч рублей. Декретные ныне выплачиваются лишь за 140 дней: 70 — до родов и 70 — после. В итоге треть семей после рождения ребенка оказывается за порогом прожиточного минимума (кстати, 30% детей в России рождаются вне официального брака и часто папа не участвует в обеспечении ребенка).

Между тем в 1981—1985 гг. в СССР женщина получала свою среднемесячную зарплату в течение первых полутора лет ухода за ребенком, плюс еще полтора года шел стаж. Тогда рождаемость в РСФСР была рекордной за всю послереволюционную историю страны — 2,4—2,5 миллиона человек в год, в то время как сейчас всего около 1,5 миллиона.

Чем при таких, можно сказать, драматических обстоятельствах плоха идея срочного восстановления прежнего закона?

В-пятых, оперирование идеями законопроекта может помочь в разумной корректировке некоторых проблем *методики* существующего юридического образования. Речь идет о некоторых деликатных нюансах дидактического аспекта идеи законопроекта.

Критика, зачастую чрезмерно резкая, действующего российского законодательства в нашей учебно-методической литературе (я уже не говорю об устном лекционном творчестве) не лучшим образом сказывается на профессиональной подготовке юристов. Ясно, что публичная критика дей-

ствующего законодательства оживляет учебный процесс, позволяет преподавателю самоутвердиться, вызывает неподдельный (а иногда — и нездоровый) интерес у обучаемых. Но кто знает, как в итоге это сказывается на чувстве законности студента, на его последующей готовности «культурно бороться» за правопорядок?

Один из «мягких» вариантов — упор делать на *идеи* законов действующих и проектируемых, на их ошибочную интерпретацию и реализацию.

В-шестых, официальное закрепление «правотворческого статуса» идеи законопроекта может выступить мощным катализатором «народной», гражданской законодательной инициативы. И сейчас обращения граждан в самые разные инстанции по поводу необходимости принятия того или иного нормативного правового акта, изменения сущности либо порядка юридической регламентации не столь уж редки. Однако правовая основа таких инициатив столь зыбкая, что подавляющее большинство их реально не оценивается.

Знание того, что оформление идеи законопроекта выступает одним из начальных *юридических фактов* правотворческого процесса, позволит инициатору более решительно добиваться обстоятельного рассмотрения своего предложения.

Опасаться огромного «всплеска» подготовки и направления в компетентные органы идей законопроектов не приходится, но то, что процесс участия граждан и их законных объединений в законотворчестве при таком подходе упорядочивается, становится демократичнее, очевидно. Сам «микроклимат» вовлечения граждан в правотворчество в такой ситуации смягчается за счет демонстрации более серьезного, более внимательного отношения законосоставителей к «народному правотворчеству».

«Мудрость толпы»¹³ желательно направить в русло поиска идей законопроектов. Можно не соглашаться с тем, что коллективный потенциал большой группы так называемых простых людей всегда выше, нежели у избранных индивидов, пусть даже входящих в интеллектуальную элиту, но действие принципа «мудрой толпы» показывает недостаточность «погоны за экспертами».

Именно через выдвижение собственных идей законопроектов может реализовываться принцип *доступности* к государственному управлению. Именно здесь может быть «вырыт» либо «закопан» *канал доверия* к государственной власти.

Существующие ныне в действующем федеральном и региональном законодательстве условия реализации права законодательной инициативы для подавляющего большинства граждан *непопулярны, организационно-технически невыполнимы*.

Например, в соответствии со статьей 4 «Законодательная инициатива» Закона города Москвы от 14 декабря 2001 г. № 70 «гражданская законодательная инициатива реализуется внесением в Московскую Городскую Думу проекта закона города Москвы»¹⁴.

Указом мэра Москвы от 13 февраля 2006 г. № 11 утверждены объемные (в 35 страниц!) Методические правила подготовки проектов законов города Москвы¹⁵. Надо обладать большим «правовым романтизмом», чтобы верить в возможность гражданина освоить эти правила и дать: а) социально-экономическое обоснование необходимости принятия закона города Москвы; б) правовое обоснование необходимости принятия закона города Москвы; в) прогноз последствий принятия закона города Москвы.

В-седьмых, фиксация и последующее системное оперирование идеей законопроекта необходимо для *ранней* диагностики правотворческих ошибок и других дефектов планируемого к подготовке и изданию акта. Не следует забывать, что законотворческая деятельность *рискогенна*¹⁶, и на стадии оценки идеи законопроекта вполне можно снизить ее *рискоемкость*, предотвратить некоторые из содержательных и технико-юридических дефектов.

В-восьмых, директивное определение статуса идеи законопроекта позволит по иному взглянуть на проблему *авторства законов*. Указание на авторство идеи законопроекта может существенно повлиять не только ее качество, но и ответственность инициатора юридического акта.

«Именные» законы представляют собой не столь уж редкое явление в западной правовой традиции. Вспомним закон *Клифдена* об остракизме. Изменения в законодательстве США о гражданских, политических и трудовых правах были внесены законом *Смита* (28 июня 1940 г.), законом *Тафта — Хартли* (23 июня 1947 г.), законом «О внутренней безопасности» (закон *Маккарэна — Вуда*, 23 сентября 1950 г.), законом *Хэмфри — Батлера* (24 августа 1954 г.). Законодательство США о монополиях и конкуренции подверглось существенной корректировке через антитрестовский закон *Шермана* (1890 г.) и закон *Клейтона* (1914 г.).

Прошло 30 лет с момента принятия в США поправки *Вэника — Джексона* о введении дискриминационных мер против СССР за препятствия к выезду советских евреев в Америку. Сложилась парадоксальная ситуация — ныне еврею с российским гражданством выехать в США во много раз труднее. Достаточно сравнить, какие документы для получения американской визы надо было предъявить в 1973 г., и какие в 2003 г. Еврею, проживающему в Англии, Израиле, Германии, Франции и многих других странах, намного легче выехать в США, чем из России. Дело здесь в политике двойных стандартов и в том, что условия действия поправки *Вэника — Джексона* кардинально изменились. Авторы поправки вряд ли могли предусмотреть столь радикальные изменения.

Достаточно широко авторство используется в *международном праве*. При этом спецификой выступает то, что нередко «именными» являются крупные систематизированные источники права — кодексы. Приведем в качестве иллюстрации лишь некоторые документы, которые условно можно

охарактеризовать в качестве «именных явлений» международного права.

Пакт Бриана — Келлога 1928 г. — договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики, получил название по имени инициаторов — французского министра иностранных дел А. Бриана и госсекретаря США Ф. Келлога. Подписан 27 июля в Париже представителями США, Франции, Великобритании, Германии, Италии, Бельгии, Канады, Австралии, Новой Зеландии, ЮАС, Ирландии, Индии, Польши, Чехословакии, Японии.

В апреле 1927 г. Бриан обратился к США с предложением заключить двусторонний договор «О вечной дружбе, запрещающей обращение к войне как к средству национальной политики». В ответ Келлог предложил заключить не двусторонний, а многосторонний договор. Получив согласие Франции, США обратились с аналогичным предложением к Великобритании, Германии, Италии и Японии, которые согласились участвовать в пакте, но сделали ряд оговорок, сводивших обязательство отказа от войны к формальной декларации.

Пакт Бриана — Келлога провозглашал отказ от войны как средства урегулирования международных споров и в качестве орудия национальной политики и признавал необходимым разрешать любые споры мирными средствами. В день подписания США адресовали ноту 48 государствам с приглашением присоединиться к пакту Бриана — Келлога. Все они присоединились к пакту в разное время¹⁷.

Линия Паасикиви — Кекконена — миролюбивый внешнеполитический курс, проводимый Финляндией после второй мировой войны; назван по имени выдающихся финляндских государственных и политических деятелей Ю.К. Паасикиви и У.К. Кекконена.

Основным содержанием линии Паасикиви — Кекконена является всестороннее развитие добрососедских отношений с СССР на основе Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи 1948 г.¹⁸

Линия Керзона. После подписания Версальского мирного договора 1919 г. государствами Антанты была утверждена линия прохождения восточной границы Польши, выработанная комиссией по территориальным вопросам в ходе работы Парижской мирной конференции 1919—1920 гг. Верховный совет Антанты 8 июля 1919 г. опубликовал декларацию по поводу временной восточной границы Польши. Эта линия впоследствии получила название «линия Керзона»¹⁹.

Ультиматум Керзона — нота британского правительства, составленная лордом Керзоном, вручена НКВД СССР 8 мая 1923 г. В ультиматуме Керзона выдвигались обвинения в адрес дипломатических представителей СССР в странах Востока, содержались утверждения о якобы незаконных действиях советских властей в отношении рыболовных судов Великобритании и ее подданных.

Составленная в ультимативной форме и представлявшая собой явное посягательство на суверенные права Советского государства, нота Керзона содержала угрозу разрыва торговых отношений, осуществлявшихся на основе советско-английского соглашения 1921 г., в случае, если требования британского правительства (отозвать советских полпредов из Ирана и Афганистана, выплатить компенсацию в связи с арестом и расстрелом английских шпионов в 1920 г. и др.) не будут удовлетворены в 10-дневный срок²⁰.

Договор Клейтона — Бульвера 1850 г. подписан 19 апреля в Вашингтоне госсекретарем США Дж. М. Клейтоном и британским посланником в США У.Г. Бульвер-Литтоном (известен также как американо-английский договор 1850 г.); явился первым компромиссным соглашением между США и Великобританией по вопросу о будущем канале между Тихим и Атлантическим океанами и других межконтинентальных путях через земли Центральной Америки.

Стороны согласились содействовать использованию всех будущих межконтинентальных путей сообщения (каналов и железных дорог) и считать их открытыми на равных правах для США и Великобритании, гарантировать нейтрализацию будущего канала и считать его открытым для всех дружественных государств. Участники договора обязались также не оккупировать и не подчинять своей власти Никарагуа, Коста-Рику, Москитовый берег или какую-либо другую часть Центральной Америки. США добивались присоединения к договору России, однако русское правительство не пошло на это. В США и в Великобритании договор был встречен критически. В конечном счете совместное строительство межконтинентального канала осуществить не удалось. Договор был заменен договором Хейя — Паунсфота 1901 г., фактически позволившим США построить канал самостоятельно²¹.

Кодекс Бустаманте — многосторонний договор регионального характера в области международного частного права. Принят 20 ноября 1928 г. на VI Панамериканской конференции, вступил в силу 25 ноября. Назван по имени его составителя, известного кубинского юриста А. Бустаманте. Цель Кодекса Бустаманте — разрешение коллизий между нормами национального права государств. Кодекс Бустаманте содержит 437 статей, составляющих 4 книги²².

Распространенное возражение против обозначения авторства идей и концепций законов состоит в том, что правотворческий процесс у нас по своей природе и процедуре принятия коллективный. Поэтому якобы установить авторство идеи и концепции закона в конечном счете весьма затруднительно, а порой и невозможно, ибо лиц, принявших участие в его создании, много.

Представляется, однако, что данные возражения относятся более к технике учета вклада в тот или иной акт правотворчества и не могут служить препятствием для реализации предложения об

«открытом» авторстве идей законопроектов, их концепций (да и самих нормативных актов).

Прежде всего, заинтересованным лицам целесообразно знать авторов идей и концепций лишь наиболее значимых законов. Речь идет об авторстве лишь тех законов, которые регулируют права и обязанности граждан, политические и демографические процессы жизнедеятельности общества, ведущие сферы производства и культурно-бытового обслуживания. К тому же совсем не обязательно перечисление всех лиц, принявших участие в подготовке, составлении и редактировании такого акта. Полагаем, что достаточно указания на авторов идеи законопроекта и создателей его концепции. Причем от авторов идеи и концепции законопроекта целесообразно получить согласие на обозначение их фамилий, ибо тем самым они удостоверяют истинность реализации предложенной ими идеи или концепции. Предложение и концепция — те «первичные узлы» правотворчества, которые обладают особой ценностью и служат «стартером» для последующих этапов законодательной работы. По своей социальной сущности выработка идеи законопроекта и концептуальная обрисовка закона мало чем отличается от изобретения. Как известно, законодательство многих государств об изобретательской деятельности предусматривает, что по просьбе автора изобретения, имеющего важное значение, этому изобретению может быть присвоено имя автора или специальное название.

Существующие реквизиты законов должны быть дополнены еще одним элементом — графой с фамилией и инициалами авторов идеи законопроекта и концепции принятого юридического акта. Форма обозначения авторства может быть различна. Если авторы идеи и концепции законопроекта — разные лица, то в конце документа можно записать, например: «По предложенной прокуром Нижегородской области идее законопроекта концепция закона выработана кафедрой государственно-правовых дисциплин Нижегородской академии МВД России». Если автор предложения и концепции правового акта — одно лицо или коллектив, то запись может быть еще проще: «Автор предложения и концепции закона — сектор трудового права Института государства и права РАН». В крайнем случае можно указать руководителя группы разработчиков идеи и концепции. Такая практика известна. Например, в 1998 г. в журнале «Государство и право»²³ опубликована под именем С.В. Полениной Концепция законодательной деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин. Ранее в этом академическом журнале были опубликованы Концепция уголовного законодательства Российской Федерации и Концепция уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации²⁴, каждой был предпослан список авторов.

Целесообразность определения авторства идей и концепции законопроектов вызывается

тем, что введение этого контрольного социального института ускорит и предметно индивидуализирует внедрение результатов научно-исследовательской работы в правотворчество, позволит лучше обеспечить «авторское сопровождение» документа, стимулирует заинтересованное изучение практики его реализации в целях своевременного устранения выявляющихся недостатков. Дефекты «обезличенного» закона могут существовать бесконечно долго, ибо ничей профессиональный личный интерес непосредственно не затрагивают.

При ожидаемом расширении практики подготовки инициативных и параллельных законодательных актов без обозначения авторства обходиться будет, по-видимому, незачем.

Вышеприведенные суждения об авторстве идей и концепций законопроектов были озвучены мною 16 декабря 2002 г. на международном семинаре «Оценка законодательства и эффективность принятия законов» в г. Рязани, организованном Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ при содействии Совета Европы.

Против официальной фиксации авторства идей и концепций законопроектов (и тем более «авторских» законопроектов) выступили профессор Гамбургского университета У. Карпен и профессор, вице-председатель Федерального Суда Швейцарии Л. Мадер. Интересно отметить два обстоятельства. Первое обстоятельство — оба участника обсуждения этой проблемы начали с констатации того факта, что истории (в том числе и новейшей) законодательства их государств известны «авторские», «именные» законы. Второе обстоятельство — абсолютно никаких новых аргументов в поддержку своей правовой позиции ими высказано не было. Поражает почти полное совпадение доводов западных правоведов с доводами советских ученых, в свое время высказывавшихся по этой проблеме. Те и другие «упирают» на коллективный характер законотворчества, на редкость случаев появления «авторских» законов.

Новая нота прозвучала в выступлении Л. Мадера, который обронил фразу о том, что «именные» законы, как правило, были неудачными, не очень хорошими. Однако никаких конкретных иллюстраций и доказательств в подтверждение этого оценочного, «вкусового» тезиса им приведено не было.

Сложившаяся ситуация с авторством идей законопроектов только на первый взгляд кажется второстепенной, частной проблемой. Конечно, определение и официальная фиксация авторства идеи законопроекта не относится к глубинным тенденциям, закономерностям законотворчества. Но это тот фактор, который с морально-психологической и организационно-правовой стороны столь значим, что вполне способен в ряде случаев кардинально влиять на эффективность принятия законов, на качество предлагаемых законопроектов.

Умный законодатель, прежде чем выступить с личной законодательной инициативой, многократно взвесит возможные юридические и иные последствия своего шага. Он даже может заглянуть в будущее и предположить, как закон его имени и метод предлагаемой им регуляции какой-либо деятельности может сказаться на судьбе следующих поколений. Это заставить его еще раз не только проверить демократичность предлагаемого закона, но и попытаться уловить тенденции развития сферы деятельности, в которую он намеревается вторгнуться с «законодательным ножом».

В качестве еще одного аргумента подчеркнем, что авторское начало присуще не только правовой среде, но и политической сфере. Новый курс Рузвельта и «рейганомика» в США, реформы Эрхарда в послевоенной Германии, финансовая реформа Витте и аграрная реформа Столыпина в дореволюционной России, печально известный пакт Молотова — Рибентропа, программа «500 дней» Г. Явлинского в постсоветский период нашего государства — вот лишь некоторые иллюстрации вышеприведенного тезиса.

Целые политические течения получают наименование по фамилиям их авторов-создателей (марксизм, ленинизм, сталинизм, троцкизм, макиавелизм, шовинизм). Отдельные политические теории и концепции также именуются по фамилиям их авторов (теория элит В. Парето, концепция «официальной народности» С.С. Уварова, теория утилитаризма И. Бентама). В технике, астрономии, медицине известно множество именных открытий, рационализаторских предложений, методов лечения.

Субъекты идей законопроектов чрезвычайно многочисленны и невероятно разнообразны по своему «социальному весу», политико-юридическим амбициям, уровню правовой и общей культуры.

Вряд ли мы найдем программу политической партии или общественного движения, где бы не предлагались те или иные правовые новации (в выборные компании их число катастрофически возрастает). Нельзя упустить из виду, что эти законодательные инициативы выступают главными методами реализации основных целей партии. В преддверии декабрьских выборов 2007 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, например, партиями опубликовано множество законодательных предложений. Некоторые законодательные идеи носят абстрактно-декларативный характер. Другие отличаются предельной конкретностью. Например, предвыборная программа политической партии «Справедливая Россия: Родина / Пенсионеры / Жизнь» содержит следующий абстрактного рода «законодательный почин»: необходимо закрепить в законе «О культуре» право свободного доступа каждого российского гражданина к богатствам отечественной и мировой культуры. Легко представить — насколько сложным должен быть механизм реализации этой нормы (если вообще мыслимо таковую создать). Наряду с этим в программе предлагается законодательно установить, что максимально допустимая доля рас-

ходов граждан на оплату жилых помещений и коммунальных услуг не должна превышать 10% совокупного дохода семьи²⁵.

В предвыборной программе политической партии «Патриоты России»²⁶ для решения вопросов собственности предлагаются следующие юридические механизмы:

— возврат государству незаконно приватизированной стратегической собственности по итогам официальной оценки выполнения инвестиционных договоров по приватизационным аукционам и конкурсам 1990-х гг.;

— законный пересмотр сроков давности по суду, в том числе в связи с «вновь открывшимися обстоятельствами»;

— выкуп государством той собственности, которую нельзя изъять в законном порядке;

— введение специального высокого налога на ту собственность, которую ее владельцы откажутся продавать государству;

— дооценка собственности, недооцененной в процессе приватизации с автоматическим начислением специального налога и его уплатой в бюджет страны.

Предлагается создать полные государственные реестры всех обманутых дольщиков, составить «черный список» всех недобросовестных инвесторов и законодательно приравнять попадание в «черный список» к запрету на участие в строительстве (строительном бизнесе) на 10 лет юридическим лицам и возглавляющим их гражданам с выплатой компенсаций дольщикам или конфискацией имущества.

Принцип гендерного равенства стал столь значим, что речь уже идет о «женских инициативах» в законотворчестве²⁷.

«Аграрная партия России» выступает за:

— законодательные меры ответственности за попытки производства и реализации ГМ-продуктов;

— законодательное признание работы молодых специалистов особо востребованных профессий альтернативной гражданской службой, приравняв ее к службе в Вооруженных Силах РФ;

— принятие необходимых поправок к закону «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», обеспечивающих расширение числа предприятий, для которых могли бы быть применимы условия реструктуризации²⁸.

«Партия социальной справедливости» предлагает:

— законодательно закрепить повышенную ответственность чиновников и депутатов за свои решения и право отзыва населением мэров, глав администраций, депутатов в случае утраты ими народного доверия;

— законодательным путем добиться принятия новой стратегии спасения России от вымирания;

— приравнять коррупцию к государственной измене;

— принять антиолигархический пакет законов, вводящих прогрессивную шкалу налогообложе-

ния и облагающих дополнительными налогами сверхдоходы от использования природных ресурсов²⁹.

Предвыборная программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» содержит на удивление мало конкретных правовых заявлений:

— обеспечить законодательное закрепление льгот для меценатов;

— завершить создание единого свода законов в области военного строительства, который предусматривает возможность гражданского и парламентского контроля за реформированием армии и флота;

— в ближайшие годы осуществить комплексное обновление законодательства в области безопасности, защиты граждан от природных и техногенных катастроф³⁰.

Тезисы предвыборной программы КПРФ, кроме серии общего плана обещаний («жесткие меры для подавления преступности и коррупции», «повышение защищенности работников правоохранительных органов и прокуратуры с одновременным ужесточением наказания за злоупотребления в органах правопорядка») содержат такие «программные нормы»:

— в интересах большинства граждан пересмотрим либо отменим закон о «монетизации» льгот, Жилищный, Земельный, Лесной и Водный кодексы;

— пересмотрим в интересах граждан закон об обязательном страховании автотранспорта;

— восстановим смертную казнь за особо тяжкие преступления — за умышленные убийства, организацию наркобизнеса, торговлю людьми;

— вернем в Уголовный кодекс норму конфискации имущества как меру наказания за экономические преступления;

— отменим трехлетний срок давности по незаконным приватизационным сделкам³¹.

Демократическая партия России выступает за «рамочное» законодательное регулирование и предлагает принять «европейски жесткие законы против коррупции», «единое во всей Европе законодательство в области образования, «ужесточить экологическое законодательство» и даже — «легализовать откуп от службы в армии»³².

Осмелюсь задать серию отнюдь не риторических вопросов:

— должно ли государство и ведущие институты гражданского общества как-то оценивать эти правовые новеллы или они суть объект сугубо политической борьбы;

— на основе каких критериев можно эти юридические предложения квалифицировать в качестве идеи законопроекта и на чем основываться, отказывая в присвоении такого статуса;

— обязана ли победившая на выборах и ставшая правящей партия обобщить программы, законодательные предложения проигравших противников, подвергнуть их объективной экспертизе и включить в случае одобрения в план собственных законопроектных работ;

— этично ли правящей партии подготовить и опубликовать развернутые отрицательные отзывы на необоснованные, явно популистские, демагогические идеи законопроектов, заявленных перед выборами в программах оппозиционных партий;

— есть ли резон, например, общественной палате организовать широкомаштабные публичные обсуждения, если угодно, чтения о реальности и ценности выдвинутых в программах политических партий идей законопроектов?

Идея законопроекта — элемент доктрины, выступающей вторичной, вспомогательной формой российского права. Я не разделяю позицию Светланы Владимировны Бошно, которая в своей докторской диссертации чрезмерно широко трактует доктрину, относя к ней «учение, философско-правовую теорию, мнение ученых-юристов по тем или иным вопросам правотворчества и правоприменения, научные труды наиболее авторитетных исследователей в области государства и права»³³. Доктрина как источник права может облекаться в разные, но не любые формы. Идея законопроекта, выдвинутая в качестве итога серьезного научного исследования, — одна из тех форм, которая может при определенных благоприятных условиях приобрести регулятивную силу, оказаться востребованной и превратиться в мощный социальный авторитет.

При этом надо отчетливо осознавать, что утопические, неисполнимые идеи и попытки продвижения их в закон — опасная *разновидность политико-юридической демагогии*.

Некоторые законопроектные идеи, выдвигаемые не юристами и даже не политиками, носят столь экзотический характер, что может возникнуть вопрос — а надо ли вообще обращать внимание на инициативы непрофессионалов?

Всего один пример. В 2002 г. на Бразильском форуме была сформулирована *высшая цивилизационная цель — сохранение земной цивилизации во всем многообразии национальностей (народов) и культур*. Через некоторое время председатель Международного движения ученых «Голос разума» доктор технических наук Ю. Б. Дмитриев предлагает особенно важным для России считать «введение в Конституцию Российской Федерации Высшей цивилизационной цели и выстраивание законодательства России в соответствии с указанной целью». Автор исходит из того, что Россия сегодня имеет все основания считаться моровоззренческим авангардом земной цивилизации, и если Россия инициативно закрепит в Конституции Высшую цивилизационную цель, то ее примеру, безусловно, последуют парламенты других стран³⁴. Эту идею поддерживают и многие другие представители интеллектуальной общественности и делового мира.

Кто и как должен оценить с сугубо юридической точки зрения эту идею дополнения Конституции России? Откуда взять средства на подготовку развернутого мотивированного заключения по сути этой законопроектной идеи?

Особой сложностью отличается формулирование, фиксация и оценка идей регламентации в сфере международного права. Вспомните эпопею появления и многолетнего обсуждения национальных референдумов по поводу идеи Конституции Европы. Члены Евросоюза взамен окончательно отвергнутой Конституции Европейского Сообщества заключили Договор о реформах³⁵. Те идеи, от которых в 2005 г. отказались на национальных референдумах французы и голландцы, были сокращены, упрощены, переформатированы и стали дополнением к уже существующим в Евросоюзе договорам.

Но даже в международно-правовой сфере смысленный дилетант, человек, сделавший отечественное законодательство, внешнюю политику своим хобби и в силу этого ставший знатоком права, способен подать дельную, здравую идею законопроекта. Эта идея обычно выступает положительным синтезом соответствующих индивидуальных и коллективных воззрений, научных и обычных представлений в конкретной области жизнедеятельности.

Архиважен вопрос о месте закрепления статуса идеи законопроекта.

Дефиницию идеи законопроекта целесообразно в целях более быстрого «вживления» этого феномена в правотворческую практику поместить в нескольких нормативно-правовых актах.

Идеальный вариант — дать развернутое описание в давно готовящийся Федеральный закон о нормативных правовых актах. Ныне, насколько мне известно, в работе находятся два проекта этого «многострадального» документа. Один — «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» — подготовлен Советом Федерации и датирован 6 ноября 2007 г. Другой — «О нормативных правовых актах» — родился «в недрах» Минюста России. Ожидать принятия Федерального закона о нормативных правовых актах в ближайшее время не приходится, и потому дефиницию «идея законопроекта» можно «расположить» в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ *перед* описанием структуры и целей концепции законопроекта.

Кроме этого, учитывая реальную влияние многочисленных *методических правил, указаний, советов, рекомендаций* о законопроектной деятельности как на федеральном, так и на региональном уровнях³⁶, целесообразно зафиксировать идею законопроекта и в них. С сожалением приходится констатировать, что не только жанр, но и юридическая сила многих методических правил, принимаемых самыми разными органами государственной власти и управления, не определены.

Буквальное толкование некоторых новейших юридических актов вызывает недоумение. Так, пункт 2 постановления Правительства РФ от 17 ноября 2007 г. № 781 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» гласит: «Федеральной службе безопасности Российской Федерации и

Федеральной службе по техническому и экспортному контролю утвердить в пределах своей компетенции в 3-месячный срок нормативные правовые акты и методические документы, необходимые для выполнения требований, предусмотренных Положением, утвержденным настоящим постановлением»³⁷. Здесь союз «и» после словосочетания «нормативные правовые акты» вполне определенно означает — методические документы к ним не относятся. И при этом правительство подчеркивает их необходимость, а по сути — обязательность для реализации принятых юридических норм.

Между тем немало методических правил, указаний оформляется приказами или распоряжениями, постановлениями или решениями должностных лиц государственного аппарата.

Считаю, что этот тип юридических актов необходимо унифицировать, дать им единое наименование и в каждом конкретном случае при его утверждении избирать адекватную форму (приказ, закон, распоряжение и т. д.).

Полагаю, что наиболее подходящей здесь является «привязка» этих документов к рекомендациям. И вот почему. Методические рекомендации — устоявшееся и понятное должностным лицам и гражданам словосочетание. Ныне мало кто сомневается в существовании рекомендательных норм права. Речь идет о том, что методические рекомендации в профессиональном и массовом правосознании ассоциируются пусть с «мягкой», но юридической обязательностью. Методические рекомендации нельзя просто отложить в сторону — их надо непременно изучить и применить при отсутствии принципиального плана возражений. В советские времена разного рода рекомендации вышестоящих государственных органов действовали достаточно эффективно. В настоящее время нет препятствий для активизации в сфере творчества рекомендательного метода. Этот метод государственного управления удобен и тем, что оставляет участникам законотворческого процесса возможность, рассмотрев предлагаемые рекомендации, «скорректировать» их с учетом особенностей своего ведомства, региона, специфики предмета правовой регламентации. Юридическую силу методическим рекомендациям должна придавать форма и уровень их утверждения. Может быть, кому-то это покажется нонсенсом и будет «резать глаз», но почему бы в той же Москве не придать форму закона уже действующим по указу мэра Москвы вышеприведенным методическим правилам? Это логичнее со всех позиций, а главное — депутаты Московской Городской Думы «свяжут» себя рекомендательными нормами права. Надо быть откровенным — одна из главных причин того, что столько лет не принимается Федеральный закон о нормативных правовых актах, заключается в простой истине: они не хотят себя обременять жесткими правилами законотворчества, урезать сферу депутатского усмотрения.

И последнее. Требуется создание многоуровневой системы учета и организации оценки выдвиг-

нутых идей законопроектов. Вряд ли государство возьмется за это. Лучше, если появится некая «ячейка» гражданского общества, общественный независимый центр. Он сам должен не оценивать суть идей законопроектов, а выполнять сугубо технические функции — регистрировать и организовывать объективные экспертизы их качества и перспективности.

Примечания

1. Тихомирова Е. Звучом слова я укрощал эти стихи... // Октябрь. — 1996. — № 4. — С. 169; Тынянов Ю.Н. Литературный факт // Поэтика. История литературы. Кино. — М., 1977. — С. 257—258.

2. См.: Большая энциклопедия: В 62 т. — М., 2006. — Т. 18. — С. 271.

3. См.: Фатенков А.Н. Философия подвижной иерархии (русский контекст). — Н. Новгород, 2005. — С. 199. На с. 198 автор предлагает следующую дефиницию: «Идеология есть комплексное, выражаемое в понятиях и образах на обыденном и сверхобыденном (теоретическом) языке представление о совершенном состоянии данного общества (об общественном идеале), о предельно высоком уровне его вероятного эмпирического воплощения, о необходимости, возможности, желательности и способах поэтапного достижения последнего».

4. См.: Философия права: Учебник / О.Г. Данильян, Л.Д. Байрачная, С.И. Максимов и др.; Под ред. О.Г. Данильяна. — М., 2005. — С. 225—227. См. также: Ллойд Д. Идея права / Пер. с англ. — 4-е изд. — М., 2007.

5. Подробнее см.: Петровская А.В. Сущность и содержание идеи правового закона: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 2007.

6. Детальный обзор существовавших и существующих в России национальных идей см.: Степанова А. Высшая народная объединительная идея России «Российская Здрава» (в продолжение дискуссии). — М., 2007. — С. 34—83.

7. Исаков В.Б. Стадии подготовки проектов законов // Законодательная техника. — М., 2000. — С. 59—60. Тот же подход развивается им в статье, публикуемой далее в настоящем журнале.

8. См.: Голота А.И. Идея как понятие научного творчества // Вестник МЭГУ. — 1998. — № 1. — С. 67—71.

9. См.: Найдых В.М. Типология квазинаучного творчества // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия: Философия. — 1997. — № 2. — С. 46—56.

10. См.: Шкель Т. Хорошая идея приходит вовремя. Думский портфель, несмотря на закрытие осенней сессии, продолжает пополняться законопроектами // Российская газета. — 2007. — 22 ноября.

11. См.: Горелик О. Курение в машине запретить! Эти и другие скандальные идеи обсудят депутаты // Известия. — 2007. — 9 октября.

12. См.: Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 42. — Ст. 4942, 4950, 4951, 4954—4957, 4969—4971, 4974—4979, 5000—5005.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ

13. См.: *Шуровьевски Дж.* Мудрость толпы. Почему вместе мы умнее, чем по одиночке и как коллективный разум формирует бизнес, экономику, общество и государство / Пер. с англ. — М., 2007.
14. Сборник нормативных документов по законодательной работе в городе Москве. — М., 2006. — С. 9.
15. См. там же. — С. 29—64.
16. См.: *Малышева И.В.* Законотворческий риск: понятие, виды, детерминация: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Владимир, 2007.
17. См.: *Дипломатический словарь.* — М., 1984. — Т. 1. — С. 156.
18. См.: *Советско-финляндские отношения, 1948—1983.* — М., 1983.
19. См.: *Документы внешней политики СССР: В 7 т.* — М., 1959. — Т. 3. — С. 54—55.
20. См.: *Документы внешней политики СССР: В 7 т.* — М., 1962. — Т. 6. — С. 288—302.
21. См.: *Treaties and Conventions Concluded tetfteen the United States of America and Other Powers Wash, 1889.* — P. 440—446.
22. См.: *Богуславский М.М.* Международное частное право. — М., 1982. — С. 55.
23. См.: *Государство и право.* — 1998. — № 6. — С. 26—37.
24. См.: *Государство и право.* — 1992. — № 8. — С. 39—55.
25. См.: *Российская газета.* — 2007. — 14 ноября.
26. См.: *Российская газета.* — 2007. — 7 ноября.
27. См.: *Сарычева И.А.* Общественная палата и женские инициативы // *Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы.* — 2005. — № 1.
28. См.: *Российская газета.* — 2007. — 9 ноября.
29. См. там же.
30. См. там же.
31. См.: *Российская газета.* — 2007. — 10 ноября.
32. См.: *Российская газета.* — 2007. — 7, 10 ноября.
33. *Бошно С.В.* Форма права: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — С. 38.
34. Цит. по: *Степанова А.* Высшая народная объединительная идея России «Российская Здрава» (в продолжение дискуссии). — М., 2007. — С. 29—30.
35. См.: *Шестаков Е.* Ходьба на месте. Страны ЕС подписали «Договор о реформах» и отстаивали свои интересы // *Российская газета.* — 2007. — 20 октября.
36. См., например: *Письмо Министерства юстиции РФ от 23 февраля 2000 г. № 1187 «Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов».* — М., 2000; *Законотворчество в Российской Федерации. Методическое пособие по подготовке и принятию законов.* — СПб., 2006; *Указ мэра Москвы от 13 февраля 2006 г. № 11 «О методических правилах подготовки проектов законов города Москвы»* // *Сборник нормативных документов по законопроектной работе в городе Москве.* — М., 2006. — С. 29—64; *Комментарии к методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов.* — М., 2007.
37. *Российская газета.* — 2007. — 21 ноября.