

**Пояснительная записка
к законопроекту
в уголовно-правовой сфере
как показатель его направленности
на укрепление правопорядка**

Согласно п. «а» ч. 1 ст. 105 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Регламент) содержание пояснительной записки к законопроекту — «предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта», чем и обусловлено его название — «пояснительная записка».

Любой текст, и, в частности, текст законопроекта «как целостная коммуникативная единица создается для конкретных целей в соответствии с интенцией (намерением) автора, его концепцией»¹. При этом концепция законопроекта является выражением юридической позиции субъекта права законодательной инициативы, а, следовательно, имеет субъективную природу². В словарной литературе концепцией (от лат. *conceptio* — понимание, система) именуется теоретическое построение; соображения и выводы; система связанных между собой и вытекающих один из другого взглядов на то или иное явление; определенный способ понимания, трактовки какого-либо предмета, явления, процесса; единый, определяющий, ведущий замысел; основная точка зрения на предмет или явление, руководящая идея для их систематического освещения. Именно идея и составляет квинтэссенцию концепции законопроекта, выступая «относительно самостоятельным приемом юридической техники, организационно автономным начальным этапом законодательства, представляющим 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»³. Соответственно «разработать концепцию проекта нормативного акта, значит раскрыть общий замысел, основные идеи, дать обобщающую характеристику смысла будущего акта»⁴.



С.С. Тихонова

Доцент кафедры уголовного права ННГУ им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук, доцент

Согласно позиции Д.Н. Лызлова и В.Ю. Картухина законотворческие идеи «отражают сущностные представления о государственно-правовой жизни общества в данный период и влияют на определение сферы и пределов правового регулирования, на правотворческую деятельность государства, а также на правосознание и правовую культуру законодателя»⁵. В целом соглашаясь с данным высказыванием, представляется необходимым допустить одну оговорку. Законотворческие идеи не столько влияют на правосознание и правовую культуру законодателя (поскольку последние формируются вне связи с законопроектной деятельностью), сколько именно отражают уровень таковых. Идея субъекта права законодательной инициативы, способная породить негативные социально-экономические, политические и иные последствия, не может понизить или повысить достигнутый законодателем уровень правосознания и правовой культуры к моменту оценки заявленной идеи, производимой в соответствии с процедурными правилами. Однако позитивное восприятие данной идеи законодателем свидетельствует об отсутствии должного уровня правовой культуры и правосознания.

В отечественной правовой науке высказано предложение о необходимости внесения в Регламент изменений и дополнений, влекущих разделение таких документов, как концепция законопроекта и пояснительная записка. Так, по мнению В.М. Баранова,

подготовка первичного текста законопроекта и пояснительной записки к нему должна начинаться лишь тогда, когда «сняты» все принципиальные сомнения относительно содержания его концепции, после одобрения депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации аналитической модели правового регулирования проблемной области общественных отношений. Таким образом, обсуждение и принятие концепции законопроекта предлагается выделить в отдельную процедуру и наделить статусом самостоятельной стадии законодательной деятельности. Роль пояснительной записки к законопроекту при таком подходе сводится к закреплению уже одобренного ранее законодателем промежуточного документа. Однако более перспективным направлением совершенствования деятельности участников законодательного процесса, не сопряженным с дополнительными временными затратами, представляется ужесточение требований к качеству разработки и составления пояснительных записок к законопроектам.

Поскольку основная задача субъекта права законодательной инициативы — «разработка оптимального варианта разрешения возникшей в общественной жизни проблемы, приемлемой модели согласования интересов в отношении проблемной ситуации и выражение ее в нормативных предписаниях»⁶, концепция законопроекта в любой сфере предполагает наличие последовательно развиваемой, взаимосвязанной цепи рассуждений, которые подкреплены теоретическими и практическими доказательствами. Однако с сожалением приходится констатировать, что в Российской Федерации до сих пор не установилась традиция надлежащего обоснования принципиальных изменений в уголовно-правовом регулировании, в большинстве своем пояснительные записки к законопроектам в уголовно-правовой сфере имеют произвольное оформление и являются чрезмерно краткими и неконкретными. К разряду причин такого положения дел можно отнести следующие.

1. Отсутствие четких правил развернутого составления пояснительной записки к законопроекту. В настоящее время единственный нормативный источник, устанавливающий (весьма абстрактно и непоследовательно) круг требований к ее содержанию, — Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 года № 576 «Об утверждении Основных требований к Концепции и разработке проектов федеральных законов»⁷ (далее — Основные требования 2001 года). Тем не менее, соблюдение требований, предъявляемых в данном документе, способно понизить риск

законотворческих идей и возможность разработки концепции законопроекта исключительно под влиянием «законодательного зуда», групповых интересов либо в результате оказанного на субъекта права законодательной инициативы давления.

2. Отсутствие адекватных форм правовой реакции за нарушение имеющихся правил составления пояснительной записки к законопроекту. В частности, Регламент не предусматривает отказа в принятии законопроекта в случае некачественного составления пояснительной записки к нему.

3. Стремление субъекта права законодательной инициативы охватить одним законопроектом одновременно несколько (а то и несколько десятков) вопросов правового регулирования⁸. Однако в погоне за количеством неизбежно утрачивается качество. В этой связи следует поддержать позицию А.А. Чистякова, озвученную им на теоретическом семинаре «Проблемы кодификации российского уголовного законодательства: новый Кодекс или новая редакция Кодекса» (Академия Генеральной прокуратуры РФ, г. Москва, 27 мая 2009 г.), согласно которой законодательство в сфере уголовного права должно представлять собой «нанесение точечных ударов».

Очевидно, что «принятие правовых норм должно происходить с учетом тех коллизий и недостатков, которые выявлены в ходе правоприменительной практики»⁹. Именно поэтому согласно п. 3 Основных требований 2001 года концепция законопроекта должна содержать анализ российской правоприменительной практики. Без соответствующего анализа невозможно, как предписывается в п. 3 Основных требований 2001 года, дать общую характеристику и оценку состояния правового регулирования общественных отношений.

Если какая-либо область общественных отношений еще не являлась предметом уголовно-правового регулирования, субъект права законодательной инициативы, выступая с идеей полной криминализации (конструирования новых составов преступлений, запрещающих определенные формы индивидуального произвола), должен указать в пояснительной записке с опорой на материалы правоприменительной практики причины возникновения целесообразности такого регулирования. При этом следует согласиться с мнением Н.Ф. Кузнецовой о том, что «распространенность и рост антиобщественных проявлений не всегда могут служить основанием их криминализации. Иногда, напротив, они могут выступать в качестве основания для декриминализации таких проявлений или изначального оставления их за пределами уголовной

ответственности»¹⁰. Следует помнить, что «уголовное право — этой крайние меры воздействия за крайне негативное общественное поведение»¹¹. В этой связи заслуживает поддержки позиция К.К. Панько, считающего, что законодатель перестарался в реализации своего права запретить все негативное и таким путем взять под защиту все остальное в качестве положительного и общественно не опасного. В настоящее время к разряду «псевдопреступлений», место которым — среди административных правонарушений нередко и вполне справедливо относят общественно опасные деяния, предусмотренные ст.ст. 141.1, 145–145.1, 148, 170, 180, 197, 214, 215.1, 242, 326, 327.1 УК РФ, а на 7-м съезде судей Российской Федерации председатель Верховного Суда РФ В.М.Лебедев заявил о необходимости декриминализации около 180 составов преступлений¹².

Если какая-либо область уже является предметом уголовно-правового регулирования, то субъекту права законодательной инициативы в пояснительной записке необходимо дать оценку результативности действующих уголовно-правовых предписаний, указав существующие на практике пробелы или противоречия, либо отметить неэффективные положения, не имеющие должного механизма реализации. Как правило, законотворческими идеями в этом случае выступают: частичная криминализация (изменение отдельных признаков предусмотренных в УК РФ составов преступлений, влекущее расширение сферы применения существующих уголовно-правовых предписаний), декриминализация (полная декриминализация представляет собой исключение состава преступления из УК РФ; частичная декриминализация – изменение отдельных признаков составов преступлений, влекущее ограничение сферы применения существующих уголовно-правовых предписаний), пенализация либо депенализация. Поскольку фактически уголовно-правовая норма выражается не только в уголовном законодательстве, но и нормативно-правовых актах, на которые сделаны ссылки в диспозициях статей Особенной части УК РФ, криминализация и декриминализация могут быть опосредованными в случаях, когда законотворческая идея предполагает внесение изменений и дополнений в нормы других отраслей отечественного права, к которым отсылают уголовно-правовые предписания.

Когда какая-либо область уже является предметом уголовно-правового регулирования, анализ правоприменительной практики, о котором говорится в п.3 Основных требований 2001 года, должен представлять

собой анализ статистических данных судебно-следственной практики за определенный период. При этом минимальным периодом, позволяющим отследить результат существующего уровня уголовно-правового регулирования определенной области общественных отношений, может считаться период не менее 3-х лет. Конечно, реальные масштабы преступности в несколько раз превышают статистические показатели, что затрудняет оценку ее тенденций. Уголовная статистика в значительной мере отражает не саму преступность, а практику реагирования потерпевших, а также правоохранительных органов на преступления. Однако это обстоятельство не может являться предлогом для игнорирования соответствующих официальных данных (объемные данные, содержащиеся в официальных документах, могут не включаться в текст самой пояснительной записки, в которой допустимо сделать отсылку к ним, указав дату и номер соответствующего документа).

В этой связи положительными примерами могут служить следующие образцы коллективных концепций законопроекта: Пояснительная записка к проекту ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации (по вопросу усиления уголовной ответственности за совершение преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних)» № 151734–5¹³, содержащая точные данные за трехлетний период (2005–2007 гг.) о количестве посягательств на половую неприкосновенность несовершеннолетних, а равно о распространении порнографических предметов и материалов в Российской Федерации, опираясь на официальную информацию Следственного комитета при Прокуратуре РФ; Пояснительная записка к проекту ФЗ «О внесении дополнений в статьи 73 и 74 Уголовного кодекса Российской Федерации и изменений в статью 189 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (по вопросу об исчислении испытательного срока при условном осуждении)» № 307085–4¹⁴, содержащая точные данные за трехлетний период (2003–2005 гг.) о количестве лиц, осужденных в Российской Федерации условно, с разбивкой информации на количество осужденных к лишению свободы и иным видам наказаний.

Негативными примерами могут служить следующие пояснительные записки.

В Пояснительной записке к проекту ФЗ «О внесении дополнения в статью 124 Уголовного кодекса Российской Федерации (по вопросу установления уголовной ответственности за безосновательное неказа-

ние первичной реанимационной медицинской помощи больному, находящемуся в бессознательном состоянии)» № 292046–З указывается, что «пенсионерам, как сообщают граждане, скорая помощь, если больной находится в бессознательном состоянии, вообще не проводят реанимационные мероприятия и вследствие этого ежегодно погибают более 1 млн. граждан пенсионного возраста». Однако этот текст не снабжен отсылкой ни к одному официальному документу, в котором подтверждалась бы смерть данного количества граждан от соответствующих причин.

В Пояснительной записке к проекту ФЗ «О внесении дополнения в Уголовный кодекс Российской Федерации» № 84341–З говорится: «По заявкам, в т.ч. и медицинских учреждений, патологоанатомы производят изъятие у умерших людей органов и тканей для потребностей живых. Как правило, без разрешения родственников производится изъятие органов у большинства умерших, особенно у лиц, умерших внезапной смертью, погибших в дорожно–транспортных происшествиях или умерших при невыясненных обстоятельствах и тому подобных случаях...». Однако никаких статистических данных относительно выявленных случаев изъятия органов у мертвых соответствующая Пояснительная записка не содержит.

В Пояснительной записке к проекту ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», впоследствии воплотившемуся в Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 420–ФЗ, субъект права законодательной инициативы, выдвигающий законотворческую идею увеличения верхнего срока лишения свободы в преступлениях небольшой тяжести до 3–х лет, ссылается на материалы судебной практики. Однако эта ссылка не содержит ни одного временного или количественного показателя, а выглядит следующим образом: «Изучение судебной практики показало, что суды во многих случаях за преступления средней тяжести с учетом обстоятельств дела и личности осужденного назначают наказание в виде лишения свободы, не превышающего двух лет». Какой именно процент составляют «многие случаи» и за какой период анализировалась судебная практика, а также в каких административно–территориальных границах – неизвестно.

В Пояснительной записке к проекту ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации», впоследствии воплотившемуся в Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 162–ФЗ, в части, касающейся отмены конфиска-

ции имущества как вида наказания, обоснование целесообразности данного предложения субъекта права законодательной инициативы свелось к фразе «с учетом весьма низкой эффективности такого вида наказания...». Никаких статистических данных, подтверждающих соответствующий вывод, представлено не было. Решение об отмене конфискации имущества было сугубо субъективным, основанным на частных интересах представителей олигархических структур. Неслучайно законопроект о возврате конфискации имущества был направлен в Государственную Думу ФС РФ меньше, чем через год — 5 ноября 2004 года.

Отсутствие обоснования направленности законопроектов в уголовно–правовой сфере на укрепление правопорядка в государстве нередко выступает темой для обсуждения на научно–практических конференциях, где ученые приходят к выводу о том, что принятие законов о внесении изменений и дополнений в УК РФ приводит к рассогласованию той системы норм, что была выражена в нем на момент его принятия, «системность уголовного закона и всего законодательства в сфере борьбы с преступностью полностью разрушена, что делает невозможной эффективную борьбу с преступностью, а в ряде случаев и противодействует такой борьбе»¹⁵. Однако представляется целесообразным искоренять подобные упаднические настроения, способные лишь деморализовать правоприменителя. Следует помнить, что формально–логические противоречия, возникшие в связи с внесением непродуманных, поспешных изменений или дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее — УК РФ) могут продолжительное время существовать (так называемое «латентное бытие законодательных коллизий»), не причиняя ущерба эффективности правового регулирования. Но и при их обнаружении можно найти выход из сложившегося положения при помощи правоинтерпретационной техники.

Кроме того, следует сохранять оптимистическую убежденность в том, что совершенствование нормативной регламентации содержания сопроводительных документов на законопроект со временем принесет позитивные плоды и будет способствовать направленности законопроектов в уголовно–правовой сфере исключительно на укрепление правопорядка. ■

Примечания:

1. Ситникова, А. И. Текстобразующие признаки уголовного закона // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: Сб. материалов Межд. научно–практ. конф., г. Москва, 28–29 января 2010 г. М.: Изд–во МГЮА, 2010. С. 110.

2. См.: Баранов В.М. Концепция законопроекта. Н. Новгород, 2003. С. 52.
3. Баранов В.М. Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 29.
4. Казьмин И.Ф. Подготовка научной концепции законопроекта: методологические вопросы // Сов.государство и право. 1985. № 3. С. 28.
5. См.: Лызлов Д.Н., Картухин В.Ю. Юридическая техника: Учебное пособие. М.: Ось-89, 2009. С. 100.
6. Соколова А. А. Позитивация и социализация норм права // Право и демократия: Сб.науч. трудов БГУ. 2005. Вып. 16. С. 28.
7. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 32. Ст. 3335.
8. Например, в Пояснительной записке к проекту ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», впоследствии воплотившемуся в Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ, субъект права законодательной инициативы объединил следующие законотворческие идеи: (1) увеличение максимального срока лишения свободы в преступлениях небольшой тяжести; (2) допустимость понижения судом категории преступления на один порядок; (3) расширение мест отбывания исправительных работ; (4) введение нового вида наказания – принудительных работ; (5) ограничение условий назначения лишения свободы; (6) смягчение уголовной ответственности при назначении наказания по совокупности преступлений; (7) введение нового основания освобождения от уголовной ответственности за ряд экономических преступлений; (8) введение отсрочки отбывания наказания для лиц, больных наркоманией; (9) декриминализация ряда преступлений (включая клевету, оскорбление и «товарную» контрабанду); (10) уточнение редакции статей, устанавливающих уголовную ответственность за экономические и компьютерные преступления; (11) установление уголовной ответственности за контрабанду предметов, ограниченных в обращении, в гл.гл.24,25 УК РФ; (12) установление новых квалифицированных видов уклонения от уплаты таможенных платежей; (13) и т.д.
9. См.: Коржиков О.Н., Трофимов В.В. Формирование приоритетов правоохранительной политики в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 4. С. 69.
10. Кузнецова Н.Ф. Социальная обусловленность уголовного закона // Правовые исследования. Тбилиси, 1977. С. 39.
11. Козлов А.П. Механизм построения уголовно-правовых санкций: Монография. Красноярск: Изд-во Красноярск. ун-та, 1998. С. 183.
12. См.: Лысков А. Последствия судимости отражаются на следующих поколениях // Парламентская газета. 2008. 26 декабря
13. Проект внесен в Государственную Думу ФС РФ депутатами Государственной Думы ФС РФ И.И. Гильмутдиновым, В.П. Таскаевым, П.Ф. Таракановым 19 января 2009 года.
14. Проект внесен в Государственную Думу ФС РФ депутатами Государственной Думы ФС РФ С.А. Афендуловым, Н.И. Борцовым, В.А. Васильевым, В.С. Груздевым, Н.Д. Ковалевым и членами Совета Федерации ФС РФ Б.Н. Агаповым, В.К. Гусевым, Р.Г. Искужиным, М.Г. Кавджарадзе, В.Т. Кадоховым, Н.В. Косаревым, А.Г. Лысковым, С.Ю. Орловой, В.А. Поповым, В.Б. Спицнаделем, М.Н. Умаровой, Г.Т. Хрипелем 13 июня 2006 года.
15. См.: Итоговый документ V-го Российского Конгресса уголовного права (МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва, 27–28 мая 2010 года). См. также Резолюцию III-го Российского Конгресса уголовного права (МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва, 29–30 мая 2008 г.)

Литература:

1. Баранов В.М. Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 29.
2. Баранов В.М. Концепция законопроекта. Н. Новгород, 2003.
3. Казьмин И.Ф. Подготовка научной концепции законопроекта: методологические вопросы // Сов.государство и право. 1985. № 3. С. 28.
4. Козлов А.П. Механизм построения уголовно-правовых санкций: Монография. Красноярск: Изд-во Красноярск. ун-та, 1998.
5. Коржиков О.Н., Трофимов В.В. Формирование приоритетов правоохранительной политики в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 4. С. 69.
6. Кузнецова Н.Ф. Социальная обусловленность уголовного закона // Правовые исследования. Тбилиси, 1977.
7. Лызлов Д.Н., Картухин В.Ю. Юридическая техника: Учеб. пособие. М.: Ось-89, 2009.
8. Лысков А. Последствия судимости отражаются на следующих поколениях // Парламентская газета. 2008. 26 декабря.
9. Ситникова А.И. Текстобразующие признаки уголовного закона // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке: Сб.материалов Межд.научно-практ.конф, г.Москва, 28–29 января 2010 г. М.: Изд-во МГЮА, 2010. С. 110.
10. Соколова А.А. Позитивация и социализация норм права // Право и демократия: Сб. науч. трудов БГУ. 2005. Вып. 16. С. 28.