

7. Троицкая Т. В. Гражданин Российской Федерации – субъект осуществления общественного контроля в России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/grazhdanin-rossiyskoy-federatsii-subekt-osuschestvleniya-obschestvennogo-kontrolya-v-rossii> (дата обращения: 25.11.2021).

8. Троицкая Т. В. Субъекты осуществления общественного контроля в России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/subekty-osuschestvleniya-obschestvennogo-kontrolya-v-rossii> (дата обращения: 25.11.2021).

УДК 343.01

Тихонова Светлана Сергеевна,
кандидат юридических наук, доцент,
Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет
им. Н. И. Лобачевского,
г. Нижний Новгород, Российская Федерация
sstikhonova@yandex.ru

Проблемы и перспективы совершенствования законотворческого процесса в уголовно-правовой сфере через упорядочение требований к содержанию концепций вторичных (текущих) уголовных законов

Настоящая статья посвящена оценке современных нормативных требований к содержанию пояснительных записок к проектам федеральных законов. Используя системный, логический метод, методы описания и обобщения, автор статьи выявляет определенную рассогласованность данных требований и отраслевого понимания значимости информации, которая должна выступать основой для принятия решения законодателем об изменении модели уголовно-правового регулирования общественных отношений, и приходит к выводу о необходимости разработки доктринальных требований к композиции пояснительных записок к проектам вторичных (текущих) уголовных законов с целью их последующего выведения на уровень нормативных.

Ключевые слова: законопроект, законотворческая идея, концепция уголовного закона, пояснительная записка, уголовно-правовое регулирование, юридическое прогнозирование.

Tikhonova Svetlana Sergeevna,
candidate of legal sciences, associate professor,
N. I. Lobachevsky national research Nizhny Novgorod State University,
Nizhny Novgorod, Russian Federation

Challenges and prospects for improving the legislative process in criminal law by streamlining the content requirements of the concepts of secondary (current) criminal laws

This article is devoted to the assessment of modern regulatory requirements for the content of explanatory notes to draft federal laws. Using a systematic, logical method, methods of descrip-

tion and generalization, the author of the article reveals a certain inconsistency of these requirements and the sectoral understanding of the significance of information that should serve as the basis for the legislator's decision to change the model of criminal law regulation of public relations, and comes to the conclusion that it is necessary to develop doctrinal requirements for the composition of explanatory notes to the draft secondary (current) criminal laws in order to bring them to the level of normative.

Keywords: *draft law, legislative idea, concept of criminal law, explanatory note, criminal law regulation, legal forecasting.*

В соответствии с ч. 1 ст. 105 постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее – ГД РФ) от 22 января 1998 г. № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в ред. 15 декабря 2020 г. (далее – регламент ГД РФ) текущая законопроектная деятельность в уголовно-правовой сфере предполагает подготовку и направление в ГД РФ субъектами права законодательной инициативы наряду с текстом законопроекта пояснительной записки к нему. Согласно п. «а» ч. 1 ст. 105 Регламента ГД РФ содержание пояснительной записки к законопроекту – «предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта».

Известно, что концепция представляет собой «систему воззрений по той или иной проблеме, которые взаимосвязаны, логически выверены и позволяют «пролить свет» на проблему» [1, с. 171, 174]. Нормативные требования к соответствующей «системе воззрений» применительно к концепциям законопроектов, независимо от их отраслевой принадлежности, изложены в настоящее время в Рекомендациях по подготовке и оформлению проектов федеральных законов, утв. Письмом Минюста РФ от 23 февраля 2000 г. № 1187-ЭР (далее – Рекомендации 2000 г.) и в Постановлении Правительства РФ от 02 августа 2001г. N 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» (далее – Основные требования 2001 г.) в ред. от 13 марта 2015 г. Однако предписания указанных источников характеризуются бессистемностью и некоторой противоречивостью, не позволяя составить четкое представление о требованиях к содержанию концепции законопроекта, описываемой в пояснительной записке. Кроме того, отсутствует надлежащее санкционное обеспечение применения данных нормативных предписаний в практике законоподготовительной деятельности. В уголовно-правовой сфере все это приводит к произволу в составлении субъектами права законодательной инициативы пояснительных записок к законопроектам, к композиционному хаосу, пробельности, т. е. фактическому отсутствию описания в пояснительных записках собственно *концепций уголовных законов*, а, следовательно, к отсутствию обоснования *необходимости или целесообразности* принятия конкретного уголовного закона. «Поспешные законодательные решения затем неоднократно пересматриваются, внутренние противоречия уголовного закона множатся, несогласованность с нормами регулятивного законодательства достигает в некоторых случаях критических масштабов» [2, с. 3].

Представленное ниже авторское видение оптимальных требований к содержанию и композиции *отраслевой пояснительной записки* к проекту вторич-

ного (текущего) уголовного закона, предполагающему *сущностные* изменения уголовного законодательства РФ, основано на систематизации базовых положений Рекомендаций 2000 г. и Основных требований 2001 г. и призвано существенно понизить «рискоемкость» [1, с. 33; 7, с. 181] законотворческих идей в уголовно-правовой сфере.

1-я композиционная группа сведений. *Информация о законотворческой идее субъекта права законодательной инициативы.*

В рассматриваемом блоке информации, включаемой в пояснительную записку к проекту текущего (вторичного) уголовного закона, должна кратко излагаться сущность конкретной предлагаемой модели уголовно-правового регулирования общественных отношений, ради которой разработана концепция законопроекта.

2-я композиционная группа сведений. *Информация о наличии проблемы уголовно-правового регулирования общественных отношений.*

В данном блоке информации, включаемой в пояснительную записку к проекту текущего (вторичного) уголовного закона, должна быть сначала названа проблема уголовно-правового регулирования, а затем – приведены следующие доказательства, подтверждающие ее наличие:

1) статистические данные общероссийской правоприменительной практики и иные статистические исследования за актуальный относительно продолжительный период;

3) актуальные научные исследования;

4) актуальные социологические исследования (именно за счет учета в законотворческом процессе обыденных вненаучных знаний, объективизированных в форме результатов социологических исследований, реализуется так называемый *принцип демократичности законотворчества* [3, с. 343].

3-я композиционная группа сведений. *Информация о предлагаемом способе устранения выявленной проблемы уголовно-правового регулирования общественных отношений.*

В данном блоке информации, включаемой в пояснительную записку к проекту текущего (вторичного) уголовного закона, должен быть сначала назван способ устранения выявленной проблемы уголовно-правового регулирования, а затем – приведены следующие доказательства, подтверждающие его рациональность и эффективность.

1) *Формальные доказательства*, подтверждающие, что предлагаемый способ устранения выявленной проблемы уголовно-правового регулирования соответствует современной уголовной политике Российской Федерации. Данное подтверждение можно назвать *мировоззренческими доказательствами*, посредством которых реализуется выделяемый в науке *принцип законности законотворчества* [3, с. 343]. По аналогии с тем, как именуются в теории права законодательные коллизии, возникающие внутри одного документа или между несколькими документами [5, с. 177], мировоззренческие доказательства, основанные на описании согласованности внутри одного документа (УК РФ) и между несколькими документами (УК РФ и политико-правовые документы, утвер-

ждаемые Президентом РФ) можно подразделить на контактные (внутренние) и дистантные (внешние). При этом *контактными (внутренними) мировоззренческими доказательствами* будут выступать данные о соответствии предлагаемого способа устранения выявленной проблемы уголовно-правового регулирования принципам уголовного закона, предусмотренным ст. 3–7 УК РФ и закрепляющим *концептуальные начала уголовного права*, функциональное действие которых заключается в том, что они «устанавливают законодателю определенные границы, в которых тот может действовать» [2, с. 10, 21]. *Дистантными (внешними) мировоззренческими доказательствами* будут выступать данные о соответствии предлагаемого способа устранения выявленной проблемы уголовно-правового регулирования указам Президента РФ, утверждающим стратегии (концепции) развития определенной сферы правового регулирования общественных отношений в России, а также посланиям Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющим приоритеты борьбы с преступностью в текущем периоде. При этом не следует путать данный вид доказательств рациональности и эффективности предлагаемого в пояснительной записке к проекту вторичного (текущего) уголовного закона способа устранения выявленной проблемы уголовно-правового регулирования с отражениями в пояснительной записке возможных поручений Президента РФ субъекту права законодательной инициативы по поиску способов повышения эффективности правового регулирования какой-либо области общественных отношений. В этой связи не выдерживает критики Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» № 331365-5, впоследствии воплотившемуся в Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 155-ФЗ. Предлагая дополнить перечень обстоятельств, отягчающих наказание, предусмотренных ч. 1 ст. 63 УК РФ, новым обстоятельством – «совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел» (п. «о»), субъект права законодательной инициативы – Президент РФ указывает только, что законопроект «подготовлен во исполнение поручений Президента РФ от 12 ноября 2009 г. № Пр-3020 и от 30 декабря 2009 г. № Пр-3525 и направлен на усиление защиты прав и законных интересов граждан и организаций от неправомерных действий сотрудников органов внутренних дел».

Несоответствие предлагаемого в пояснительной записке к проекту вторичного (текущего) уголовного закона способа устранения выявленной проблемы уголовно-правового регулирования принципам уголовного закона и содержанию политико-правовых документов, утверждаемых Президентом РФ, недопустимо и является «ошибкой концептуального плана» [7, с. 33, 36] – *уголовно-политической (юридико-идеологической) ошибкой*.

Все прочие, помимо мировоззренческих, доказательства рациональности и эффективности предлагаемого способа устранения выявленной проблемы уголовно-правового регулирования должны основываться на *юридическом прогнозировании* – исследовании будущего состояния государственно-правовых процессов и темпов их протекания [4, с. 187].

2) Прогнозные доказательства:

2.1. если предлагаемый способ устранения выявленной проблемы уголовно-правового регулирования является заимствованным из зарубежного законодательства и представляет собой рецепцию (от лат. *recertio* – принятие, прием) – сравнительно-правовые доказательства, т. е. результаты сопоставлений российских и зарубежных правовых институтов в статике и в динамике и прогноз способности устранения за счет рецепции выявленной проблемы уголовно-правового регулирования с учетом национальных особенностей правоприменения;

2.2. организационные доказательства, в т.ч. антикоррупционные;

2.3. социологические доказательства, основанные на указанных в п. 3 *Основных требований 2001 г.* результатах проведения социологических исследований;

2.4. расчет объема и сроков наступления последствий реализации данного способа.

Существующую ситуацию с качеством пояснительных записок к проектам вторичных (текущих) уголовных законов, а значит – с качеством разработки концепций и с качеством предлагаемых к внедрению в российское уголовное законодательство моделей уголовно-правового регулирования следует пытаться исправлять. Систематические обращения научной общественности в адрес законодателя и субъектов права законодательной инициативы с призывами упорядочить законопроектную деятельность с течением времени должны привести к положительному результату, к реализации *принципа профессионализма законотворчества* [3, с. 343; 6, с. 276]. Однако данным обращениям должно предшествовать доктринальное признание комплекса требований к содержанию и композиции отраслевых пояснительных записок к законопроектам.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Баранов В. М. Идея законопроекта. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ideya-zakonoproekta-suschnost-prakticheskaya-tsennost-tehniko-yuridicheskoe-oformlenie> (дата обращения: 30.11.2021).

2. Баумштейн А. Б. Концептуальные начала уголовного права России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Курск, 2017. 54 с.

3. Кулик О. В. Принцип инновационности правотворчества // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 343–345.

4. Научные основы советского правотворчества. М., 1981 – 317 с.

5. Сырых Е. В. Техничко-юридические критерии качества закона // Проблемы юридической техники : сб. статей / отв. ред. В. М. Баранов. Н. Новгород : Изд-во НЮИ МВД России, 2011. С. 70–74.

6. Червонюк В. И. Инновационные юридические технологии. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/innovatsionnye-yuridicheskie-tehnologii> (дата обращения: 30.11.2021).

7. Юридическая техника : курс лекций / под ред. В. М. Баранова, В. А. Толстика. М. : ДГСК МВД России, 2015. 829 с.