

О роли парламента в конституционализации уголовного закона

Аннотация. Парламент выступает первичным субъектом конституционализации уголовного закона, обеспечивая принятие нормативных актов, которые в своем содержании достоверно отражают и всецело воплощают нормы и ценности Конституции страны. Это требует от парламентариев сложной работы по предварительной конституционной проверке разрабатываемых и принимаемых уголовных законов. Вместе с тем анализ практики законотворческой деятельности показывает, что такая проверка либо не проводится, либо проводится сугубо формально. В связи с этим актуализируется вопрос о внедрении в парламентскую практику института обязательной правовой экспертизы законов, которые затрагивают права и свободы граждан. Правовая экспертиза уголовно-правовых законопроектов требует от экспертов глубоких и специальных юридических познаний в области конституционного и уголовного права, криминологии и уголовной политики, международного и гуманитарного права. Однако проведение правовой экспертизы законопроекта нельзя воспринимать как однозначное решение о его конституционности.

Ключевые слова: парламент; законотворчество; конституционализация уголовного закона; правовая экспертиза; антикоррупционная экспертиза; законопроект; законодательное регулирование; законодательное регулирование; экспертная законопроектная деятельность; Конституция Российской Федерации; уголовное право; проект нормативного правового акта.

Для цитирования: Гузеева О. С. О роли парламента в конституционализации уголовного закона // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 2. — С. 146–152. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.123.2.146-152.

On the Role of Parliament in the Constitutionalization of Criminal Law

Olga S. Guzeeva, Cand. Sci. (Law), Judge of the Arbitration Court of the Moscow Region
ul. Akademika Sakharova, d. 18, Moscow, Russia, 107078
Olga3520@list.ru

Abstract. The Parliament acts as the primary subject of constitutionalization of the criminal law, ensuring the adoption of normative acts, which in their content reliably reflect and fully embody the norms and values of the country's Constitution. This requires parliamentarians to work hard on a preliminary constitutional review of drafted and adopted criminal laws. At the same time, an analysis of the practice of legislative activity shows that such a check is either not carried out, or is carried out purely formally. In this regard, the issue of introducing into parliamentary practice the institution of compulsory legal examination of laws that affect the rights and freedoms of citizens is being actualized. Legal examination of criminal law bills requires that experts have deep and special legal knowledge in the field of constitutional and criminal law, criminology and criminal policy, international and

© Гузеева О. С., 2021

* Гузеева Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, судья Арбитражного суда Московской области
ул. Академика Сахарова, д. 18, г. Москва, Россия, 107078
Olga3520@list.ru

humanitarian law. However, the legal examination of the draft law cannot be perceived as an unequivocal decision on its constitutionality.

Keywords: parliament; lawmaking; constitutionalization of criminal law; legal expertise; anti-corruption expertise; bill; legislative regulation; expert legislative activity; Constitution of the Russian Federation; criminal law; draft regulatory legal act.

Cite as: Guzeeva OS. O roli parlamenta v konstitutsionalizatsii ugovnogo zakona [On the Role of Parliament in the Constitutionalization of Criminal Law]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(2):146-152. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.123.2.146-152. (In Russ., abstract in Eng.).

На институциональном уровне каждый субъект конституционализации уголовного права (парламент, суды общей юрисдикции, Конституционный Суд РФ) выполняет задачи воплощения в уголовном праве конституционных стандартов своими специфическими способами и средствами.

Парламент — первичный субъект конституционализации, качество работы которого во многом предопределяет, насколько точно и полно в уголовно-правовых нормах будут воплощены конституционные ценности. Оставляя в стороне вопросы, связанные с легитимностью самого парламента, обратимся к вопросу о том, какими средствами в процессе его законотворческой деятельности обеспечивается конституционализация уголовного права.

Исходные посылки к этому определены пунктами «в», «о» ч. 1 ст. 71, пунктом «ж» ч. 1 ст. 103, статьями 104–107 Конституции РФ, а также Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания РФ¹ и Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания РФ², которые устанавливают порядок принятия федеральных законов.

Анализ этих документов показывает, что решение основной задачи по обеспечению соответствия принимаемого уголовного закона Конституции РФ возлагается на Государственную Думу, которая, собственно, и принимает уголовные законы. Решается эта задача посредством

выполнения следующих требований к организации законотворческого процесса:

- при внесении законопроекта уголовно-правового содержания в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены среди прочего: а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта; б) официальные отзывы Правительства РФ и Верховного Суда РФ;
- профильный комитет должен определить соответствие законопроекта требованиям ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы, а также имеет возможность направить законопроект и материалы к нему в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту РФ, в Совет Федерации, Правительство РФ, Счетную палату РФ, Общественную палату, а также в Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний, а также в другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний и проведения научной экспертизы;
- Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет правовую экспертизу законопроекта (на всех стадиях

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 15.10.2019) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

² Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 06.11.2019) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

его прохождения) на соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам и готовит заключение, в котором должен быть дан ответ на вопрос, соответствует или не соответствует законопроект Конституции РФ;

- ответственный комитет вправе проводить независимую экспертизу поправок к законам на соответствие Конституции РФ и федеральным конституционным законам.

Надо вместе с тем признать, что в сопровождающих законодательную деятельность документах анализ законопроектов с точки зрения их соответствия Конституции страны в части провозглашенных начал регулирования уголовно-правовых отношений встречается не часто. Анализ заключений комитетов Государственной Думы по проектам законов уголовно-правового характера (при подготовке работы было изучено 116 документов³) показывает, что только в 14 % случаев ответственным комитетом в заключении на законопроект, представленный к первому чтению, была сделана ссылка на положения Конституции РФ или решения Конституционного Суда РФ. При этом во всех случаях таким заключением комитета было рекомендовано отклонить законопроект.

Так, например, законодатели указывали:

- «недопустимо введение в УК РФ ответственности за геноцид какой-либо отдельной, выделенной по национальному признаку

группы. Данные введения будут противоречить Конституции Российской Федерации и вызовут общественный резонанс, международную критику»⁴;

- «предлагаемые законопроектом санкции за заведомо ложное сообщение об акте терроризма соизмеримы наказаниям, предусмотренным за более общественно опасные деяния, такие как убийство (105 УК РФ), террористический акт (205 УК РФ) или бандитизм (209 УК РФ), что не соответствует принципу справедливости, закрепленному в статье 6 УК РФ, на необходимость соблюдения которого неоднократно обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации»⁵;
- «установление единого запрета применения условно-досрочного освобождения от отбывания наказания к лицам, совершившим разные по степени тяжести преступления, не соответствует уголовно-правовому принципу справедливости и прямо противоречит правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (постановление от 26.11.2002 № 16-П и определения от 04.11.2004 № 342-О, 11.07.2006 № 406-О, 04.12.2007 № 957-О-О и др.), согласно которой часть 3 статьи 50 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого осужденного за преступление обращаться с просьбой о помиловании или о смягчении наказания»⁶.

³ Все документы находятся в свободном доступе и размещены на интернет-портале «Система обеспечения законодательной деятельности» по адресу <https://sozd.duma.gov.ru>.

⁴ Заключение Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству на проект федерального закона № 340882-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления ответственности за оправдание геноцида русских».

⁵ Заключение Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству на проект федерального закона № 483312-7 «О внесении изменений в статью 207 Уголовного кодекса Российской Федерации» (по вопросу усиления уголовной ответственности за заведомо ложное сообщение об акте терроризма).

⁶ Заключение Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству на проект федерального закона № 29953-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части невозможности применения положений об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания в отношении лиц, совершивших отдельные виды преступлений, а также невозможности объявления амнистии в отношении таких лиц».

В ситуациях, когда законопроект профильным комитетом поддерживался, ссылка на конституционные положения и принципы в заключениях отсутствовала. Соответствие законопроекта Конституции молчаливо подразумевалось или презюмировалось.

После принятия закона Государственной Думой конституционный фильтр парламента не перестает функционировать. Совет Федерации выступает дополнительной «проверочной» инстанцией в деле конституционализации уголовного права. Вместе с тем важно обратить внимание, что согласно ст. 106 Конституции РФ законы по вопросам уголовно-правового регулирования в принципе не подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Потому их одобрение верхней палатой парламента осуществляется на основании заключения профильного комитета, которое среди прочего должно отражать оценку политико-правовых и социально-экономических последствий реализации федерального закона (ст. 106 Регламента) и учитывать позицию Правового управления Аппарата Совета Федерации по рассматриваемому федеральному закону (ст. 105 Регламента). Изучение заключений профильных комитетов и Правового управления Аппарата Совета Федерации (было исследовано 80 документов) показывает, однако, что они редко содержат углубленный анализ вопроса о соответствии текста принятого Государственной Думой уголовного

закона положениям Конституции. Основной массив документов содержит «ритуальное» заключение: «Рассматриваемый Федеральный закон соответствует Конституции Российской Федерации и не подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации, так как не затрагивает вопросы, предусмотренные статьей 106 Конституции Российской Федерации»⁷ или его вариацию: «Федеральный закон соответствует Конституции Российской Федерации, в том числе положениям о правах и свободах человека и гражданина, и согласуется с системой федерального законодательства»⁸. Такие выводы содержатся даже в заключениях на законы, которыми в УК РФ были введены: ст. 212.1 об ответственности за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, ст. 159.4 об ответственности за мошенничество в сфере предпринимательской деятельности, которые впоследствии стали предметом пристальной оценки в Конституционном Суде РФ с выявлением заложенного в них неконституционного содержания. В редких случаях, когда у Совета Федерации возникают некоторые сомнения в конституционности закона, последствия этих сомнений не выходят за пределы простой констатации. Так, например, в одном из заключений комитета указано: «Вводимая статья 200.3 УК РФ представляет собой, по сути, кримина-

⁷ См., например: Заключение Комитета СФ ФС РФ по обороне и безопасности от 28.01.2014 № 3.3-04/109 по Федеральному закону «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; Заключение Правового управления Аппарата СФ ФС РФ от 24.06.2016 № 5.1-01/1935 по Федеральному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности», принятому Государственной Думой 21 июня 2016 г.

⁸ См., например: Заключение Правового управления Аппарата СФ ФС РФ от 23.12.2012 № 5.4-2718 по Федеральному закону «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О судебных приставах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятому Государственной Думой 21 декабря 2012 г.; Заключение Правового управления Аппарата СФ ФС РФ от 14.07.2012 № 5.4-1360 по Федеральному закону «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятому Государственной Думой 13 июля 2012 г.

лизованный состав правонарушения, предусмотренный частью 1 статьи 14.28 КоАП РФ... Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, «уголовное законодательство является по своей правовой природе крайним (исключительным) средством, с помощью которого государство реагирует на факты противоправного поведения в целях охраны общественных отношений, если она не может быть обеспечена должным образом только с помощью правовых норм иной отраслевой принадлежности» (постановление от 27.05.2008 № 8-П). При этом данных о невозможности (или затруднении) защиты нарушенных прав и интересов участников правоотношений в сфере долевого строительства иными способами, кроме уголовного преследования, не приводится»⁹. Несмотря на это, Комитет рекомендовал одобрить этот закон.

Оценка деятельности парламента по обеспечению соответствия принимаемых им уголовных законов конституционным ценностям позволяет заключить, что при всей неоспоримой важности этого компонента законотворческого процесса ему уделяется в организационном и содержательном отношении явно недостаточно внимания. Единственное средство, прямо закрепленное в регламентах палат Федерального

Собрания, которое призвано ответить на вопрос о конституционности уголовного закона, — правовая экспертиза законопроекта или закона. Однако проведение этой экспертизы, возложенное на правовые управления палат, по нашему убеждению, не может быть признано ни удовлетворительным (тем более учитывая, что ее проведение по внесенным в Государственную Думу законопроектам не является всегда обязательным), ни достаточно обеспеченным. Основная причина для такой оценки заключается в отсутствии универсальной методики такой экспертизы, причем с акцентом на выявление конституционности нормативного правового акта. В отличие от антикоррупционной экспертизы, организационно-методические основы проведения которой закреплены на нормативном уровне¹⁰, проведение правовой экспертизы, ее цели, средства, формы, приемы, методики все еще остаются и неурегулированными, и малоисследованными. Лишь применительно к правовой экспертизе нормативных правовых актов субъектов Федерации Министерством юстиции РФ разработаны соответствующие рекомендации¹¹. Что касается правовой экспертизы проектов федеральных законов, то в настоящее время в практике Правового управления Аппарата Государственной Думы используется лишь

⁹ Заключение Комитета СФ ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству от 26.04.2016 № 3.1-05/1515 по Федеральному закону «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления уголовной ответственности за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости», принятому Государственной Думой 20 апреля 2016 г.

¹⁰ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов) // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084. См. также: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: памятка М.: Генеральная прокуратура РФ, 2019.

¹¹ Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 (ред. от 02.10.2019) «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. 2013. № 1. См. также: Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

внутренний документ, разработанный сотрудниками самого Аппарата, — технологические карты на основные виды выполняемых работ¹².

Согласно этому документу, при оценке законопроекта к первому и второму чтению среди прочего проверяется соответствие законопроекта Конституции РФ, в том числе: статье 10 — о самостоятельности органов государственной власти; статье 19 — о соблюдении принципа равенства граждан; статье 27 — о праве на свободу передвижения, выбора места жительства; статье 35 — о праве иметь имущество в собственности; статье 37 — о запрете принудительного труда; статье 55 — о запрещении издавать законы, отменяющие или умаляющие права граждан; проверяется также соответствие законопроекта актам толкования Конституции РФ, содержащимся в решениях Конституционного Суда РФ и соответствие законопроекта общепризнанным нормам и принципам международного права и международным договорам РФ, в том числе проверяется соответствие законопроекта стандартам Совета Европы и решениям Европейского Суда по правам человека.

Такой уровень регулирования экспертной работы по конституционализации права не отвечает стоящим перед ней задачам. В науке уже давно аргументирована необходимость принятия федерального закона (его названия вариативны: «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации»¹³, «Об экспертизе законодательства в Российской Федерации»¹⁴, «Об экспертной законопроектной деятельности в Российской Федерации»¹⁵, «О правовой экспертизе»¹⁶), в ко-

тором необходимо закрепить понятие правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, принципы ее проведения, виды и объекты экспертизы, ее субъектов, правовой статус экспертов (права, обязанности и ответственность), общие для всех нормативных правовых актов и их проектов правила, основы методики проведения правовой экспертизы, единые критерии оценки акта, требования к экспертному заключению, его юридическую силу, меры по приведению проекта нормативного правового акта, нормативного правового акта в соответствие с действующим законодательством, принимаемые по результатам правовой экспертизы.

Всецело присоединяясь к этим предложениям, напомним лишь два немаловажных организационных обстоятельства.

Во-первых, принятие и последующая реализация этого закона должны быть надлежащим образом обеспечены в кадровом отношении. Правовая экспертиза уголовно-правовых законопроектов требует от экспертов глубоких специальных юридических познаний в области конституционного и уголовного права, криминологии и уголовной политики, международного и гуманитарного права. В связи с этим проблематика кадрового обеспечения аппаратной деятельности парламента должна рассматриваться как один из важнейших компонентов работы по улучшению качества законодательства в стране. При необходимости (а по сути — всегда) профессионализм в проведении экспертизы должен достигаться посредством включения в экспертную работу специалистов из области науки уголовного права.

Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах). М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2017.

¹² Исаков В. Б. Технологические карты правовой экспертизы законопроектов // URL: https://www.hse.ru/data/2010/12/31/1208182926/4-42_Yuzhakov.pdf (дата обращения: 06.12.2019).

¹³ См.: Ким В. А. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации (административно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 252–258.

¹⁴ См.: Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9, 21.

¹⁵ См.: Кострицкая М. В. Экспертная законопроектная деятельность: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 11.

¹⁶ См.: Закиров И. А. Правовая экспертиза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 26.

Во-вторых, проведение правовой экспертизы законопроекта нельзя воспринимать как однозначное решение о его конституционности. Эксперт не вторгается в компетенцию Конституционного Суда России и не осуществляет официальное толкование конституционных норм¹⁷. Он лишь соотносит текст законопроекта с теми конституционно-правовыми позициями, которые к данному моменту уже выработаны органами конституционной юстиции и внедрены в правовую систему страны. Иными словами, его

деятельность, по большому счету, аналитически-констатирующая. Эксперт не может предвидеть ни динамики официального толкования конституционным норм, ни возможной специфики в практике применения создаваемых уголовно-правовых предписаний. Это, разумеется, не отменяет необходимости просчитывать риски в реализации законопроекта, но в известной степени избавляет от ответственности за последующую неконституционную интерпретацию оцениваемого им законопроекта.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Журкина Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.
2. Закиров И. А. Правовая экспертиза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 2008.
3. Исаков В. Б. Технологические карты правовой экспертизы законопроектов // URL: https://www.hse.ru/data/2010/12/31/1208182926/4-42_Yuzhakov.pdf (дата обращения: 06.12.2019).
4. Ким В. А. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации (административно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017.
5. Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.
6. Кострицкая М. В. Экспертная законопроектная деятельность: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Белгород, 2009.

Материал поступил в редакцию 2 апреля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Zhurkina E. V. Pravovaya ekspertiza normativnogo pravovogo akta kak sredstvo povysheniya effektivnosti zakonodatel'stva : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2009.
2. Zakirov I. A. Pravovaya ekspertiza : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — N. Novgorod, 2008.
3. Isakov V. B. Tekhnologicheskie karty pravovoj ekspertizy zakonoproektov // URL: https://www.hse.ru/data/2010/12/31/1208182926/4-42_Yuzhakov.pdf (data obrashcheniya: 06.12.2019).
4. Kim V. A. Pravovaya i antikorrupcionnaya ekspertiza normativnyh pravovyh aktov i ih projektov v territorial'nyh organah Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii (administrativno-pravovoe issledovanie) : dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2017.
5. Korotkova O. A. Ekspertiza zakonoproektov i zakonodatel'nyh aktov: teoretiko-pravovoj aspekt : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2010.
6. Kostriцkaya M. V. Ekspertnaya zakonoproektnaya deyatel'nost': teoretiko-pravovoe issledovanie : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Belgorod, 2009.

¹⁷ См.: Журкина Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 18.