

**КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ПРОРАБОТАННОСТЬ  
УГОЛОВНОГО ЗАКОНА «О ПЫТКАХ»  
В СВЕТЕ НОРМАТИВНЫХ ТРЕБОВАНИЙ  
К КОНЦЕПЦИЯМ ЗАКОНОПРОЕКТОВ**

**С. С. Тихонова**

*Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет  
имени Н. И. Лобачевского*

**CONCEPTUAL ELABORATION OF THE CRIMINAL LAW  
«ON TORTURE» IN THE LIGHT OF REGULATORY REQUIREMENTS  
TO THE CONCEPTS OF DRAFT LAWS**

**S. S. Tikhonova**

*National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*

**Аннотация:** на примере концепции уголовной ответственности за пытки, положенной в основу уголовного закона, принятого 14 июля 2022 г., анализируется действующее нормативное регулирование порядка разработки и оформления концепций уголовных законов и перспективы его совершенствования с учетом опыта государств – членов ЕАЭС в целях устранения его бессистемности, противоречивости, пробельности и санкционной необеспеченности. Автор особо отмечает, что отсутствие нормативного требования о развернутом описании в отраслевой концепции законопроекта проблемы правового регулирования, доказанной негативными статистическими данными правоприменительной практики, включая данные об отсутствии эффективности применения правовых и организационных мер государственного реагирования, позволяет инициировать законопроекты, не связанные с объективными потребностями государства.

**Ключевые слова:** концепция законопроекта, пояснительная записка, пытки, субъект права законодательной инициативы, уголовный закон.

**Abstract:** using the example of the concept of changes in criminal legislation regarding the establishment of responsibility for torture, which is the basis of the criminal law adopted on July 14, 2022, the article analyzes the current regulatory regulation of the procedure for developing and formalizing concepts of draft laws and prospects for its improvement, taking into account the experience of the EAEU member states in order to eliminate its unsystematic, inconsistency, gaps and sanctions insecurity. The author emphasizes that the absence of a regulatory requirement for a detailed description in the sectoral concept of the draft law of the problem of legal regulation, proven by negative statistical data of law enforcement practice, including data on the lack of effectiveness of the application of legal and organizational measures of state response, allows to initiate bills that are not related to the objective needs of the state, distracting significant resources.

**Key words:** concept of the draft law, explanatory note, torture, subject of the right of legislative initiative, criminal law.

2022 год ознаменовался принятием в России более десяти *вторичных (текущих) уголовных законов*, т. е. федеральных законов о внесении из-

менений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ), в числе которых и Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 307-ФЗ, основанный на поступившем в Государственную Думу Федерального Собрания

РФ 20 декабря 2021 г. законопроекте № 42307-8 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части установления ответственности за пытки»<sup>1</sup> (далее – *Законопроект о пытках*).

Согласно п. «а» ч. 1 ст. 105 постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 15.12.2020)<sup>2</sup> (далее – *Регламент*) «изложение концепции предлагаемого законопроекта» осуществляется в таком сопроводительном документе к законопроекту, как пояснительная записка. Однако состав информации, образующий концепцию законопроекта, определяется не *Регламентом*, а такими документами, как: *Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов* (далее – *Рекомендации*), утвержденные письмом Министерства юстиции РФ от 23 февраля 2000 г. № 1187-ЭР<sup>3</sup>; *Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов* (далее – *Основные требования*), утвержденные постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576<sup>4</sup> (в ред. от 13.03.2015); *Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов* (далее – *Методические рекомендации*), утвержденные распоряжением руководителя Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 ноября 2003 г. № вн2-18/490<sup>5</sup> (в ред. от 15.03.2021).

В рамках настоящей статьи обратимся к вопросу о концептуальной проработанности *Законопроекта о пытках* с учетом предусмотренных указанными документами нормативов изложения концепций законопроектов, оценив полностью и системность данных нормативов, а также учет ими отраслевой специфики законопроектов.

В первую очередь, анализируя указанные документы, нельзя не обратить внимание на вариативность наблюдающихся в них подходов в от-

ношении вопроса об отражении в пояснительных записках к законопроектам информации о целях законопроектов. Так, *Основные требования* никак не регламентируют данный вопрос. Согласно подп. 2.8.1 п. 2.8 ст. 2 *Рекомендаций* «цели, которые имеется в виду достигнуть изданием нового закона», должны быть отражены в концепции законопроекта. В ст. 1 *Методических рекомендаций* цели законопроекта рассматриваются в отрыве от концепции законопроекта: «предмет правового регулирования, изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также его цель... должны содержаться в пояснительной записке к законопроекту».

В государствах – членах ЕАЭС цели законопроектов включаются в состав информации, образующей их концепцию, и подлежат обязательному отражению в пояснительных записках. Так, согласно ч. 2 ст. 43 «Концепция проекта нормативного правового акта» Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – *Закон Республики Беларусь*): «концепция проекта нормативного правового акта должна содержать: информацию о целях подготовки проекта нормативного правового акта». Часть 2 ст. 27 «Разработка проектов правовых актов» Закона Республики Армения от 28 марта 2018 г. № ЗР-180 «О нормативно-правовых актах» (в ред. от 28.04.2021) также предусматривает, что «в концепции содержатся... цели будущего правового акта...». Пунктом 1 ч. 2 ст. 29 «Внесение проекта законодательного акта в Мажилис Парламента Республики Казахстан и его отзыв» Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V «О правовых актах» (в ред. от 12.03.2021) в содержание пояснительной записки к проекту законодательного акта также включена «развернутая характеристика целей».

Вместе с тем ни в отечественных, ни в рассмотренных выше иностранных источниках не определено местонахождение информации о целях законопроектов в тексте пояснительных записок, что представляется упущением. В Российской Федерации целесообразно было бы нормативно закрепить в едином документе, регламентирующем требования к разработке и оформлению концепций законопроектов, требование презентовать цели законопроекта в самом начале текста пояснительной записки, что позволило бы устранить законотворческую практику «прятать» их среди иной информации.

<sup>1</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/42307-8> (дата обращения: 18.08.2022).

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 51. Ст. 8372.

<sup>3</sup> URL: [http://businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_84394.html](http://businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_84394.html) (дата обращения: 18.08.2022).

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 32. Ст. 3355.

<sup>5</sup> Комментарий к Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов. М., 2005.

Так, только по прочтении половины текста пояснительной записки к *Законопроекту о пытках* можно обнаружить информацию о его целях: «направлен на модернизацию положений Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающих ответственность за пытки». И лишь почти в конце текста пояснительной записки дважды указано направление соответствующей «модернизации»: «законопроектом усиливается наказание за пытки, организованные и/или проводимые представителями власти», «законопроект устанавливает повышенную ответственность за пытки, совершенные представителями власти». Формулировка цели свидетельствует о том, что речь в *Законопроекте о пытках* идет не обо всех случаях применения пыток в России, а лишь о случаях, когда субъектом выступает должностное лицо, выполняющее функцию представителя власти, и в первую очередь те, кто относится к так называемым «силовым структурам» и может использовать в своей деятельности «силовые средства». До принятия Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 307-ФЗ в случае применения пыток соответствующие представители власти привлекались к уголовной ответственности по п. «а» ч. 3 ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий» за квалифицированное превышение своих полномочий с применением насилия. Что же и зачем понадобилось изменить?

Согласно п. 1.5 ст. 1 *Рекомендаций*, «приступая к работе над законопроектом, важно всесторонне оценить необходимость издания закона», в том числе согласно подп. 1.5.1 «уяснить, имеется ли в действительности проблема, требующая принятия законодательных решений на федеральном уровне».

В п. 3 *Основных требований* перечислены типичные проблемы правового регулирования, которые могут быть обнаружены субъектом права законодательной инициативы: концепция проекта нормативного правового акта должна содержать информацию о «наличии противоречий и пробелов в законодательстве (правовом регулировании), устаревших либо неэффективных норм, причины недостаточной эффективности норм» (интересно отметить, что данное нормативное предписание фактически воспроизведено в ч. 2 ст. 43 «Концепция проекта нормативного правового акта» главы 4 «Требования нормотворческой техники» *Закона Республики Беларусь*). Применительно к уголовно-правовой сфере учеными отмечается, что «изменение уго-

ловно-правового воздействия необходимо в тех случаях, когда очевидно неэффективны действующие меры, или появились новые позитивные отношения, которые нужно защищать в уголовном порядке, или есть аргументированная уверенность в том, что предпринимаемые меры воздействия являются чрезмерными, а то и вовсе в них отсутствует необходимость»<sup>6</sup>. Данный доктринальный подход вполне согласуется с п. 3 *Основных требований*.

В отличие от *Рекомендаций* и *Основных требований* в ст. 1 *Методических рекомендаций* о проблемах правового регулирования, для устранения которых разрабатывается соответствующий законопроект, не упоминается, а говорится лишь о том, что в концепции требуется «мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта».

Таким образом, в действующих отечественных нормативных источниках, регламентирующих требования к разработке и оформлению концепций законопроектов, вновь наблюдается вариативность подходов – на этот раз в отношении вопроса об отражении в пояснительных записках к законопроектам информации о проблеме правового регулирования, которую требуется устранить. Кроме того, ими не запрашивается развернутое описание обнаруженной субъектом права законодательной инициативы проблемы правового регулирования, что для уголовно-правовой сферы представляется существенным упущением, поскольку позволяет соответствующим субъектам описывать проблему правового регулирования по собственному усмотрению.

Так, легальная дефиниция пытки до принятия Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 307-ФЗ содержалась в примечании к ст. 117 Уголовного кодекса РФ «Истязание», согласно которому пыткой признавалось «причинение физических или нравственных страданий в целях понуждения к даче показаний или иным действиям, противоречащим воле человека, а также в целях наказания либо в иных целях». Пытки рассматривались, как посягательство на физическую неприкосновенность и волевой суверенитет личности, заключались в причинении боли

<sup>6</sup> Лопашенко Н. А. Уголовно-правовое воздействие в современной России : цифры, факты, парадоксы и иллюстрации // Уголовно-правовое воздействие и его роль в предупреждении преступности : сб. статей / под общ. ред. Н. А. Лопашенко. Саратов, 2018. С. 12.

и унижений, не позволяя потерпевшим свободно принимать решения о своих действиях, лишая их возможности выражать свои мысли и чувства или сохранить определенную информацию в тайне от других. В зависимости от целей применения пытки могли представлять собой проявление жестокости и агрессии, выступающее в качестве самоцели – в случае применения пытки для наказания потерпевшего либо в качестве средства – в случае применения пытки для получения информации. Уголовная ответственность за пытки непосредственно была установлена в п. «д» ч. 2 ст. 117 УК РФ «Истязание» и в ч. 2 ст. 302 УК РФ «Принуждение к даче показаний», где говорилось о соединенном с применением пытки принуждении подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего и свидетеля к даче показаний либо эксперта и специалиста к даче заключения или показаний. В чем же заключалась проблема, требующая законодательного вмешательства? Обращение к тексту пояснительной записки *Законопроекта о пытках* не позволяет это понять. Лишь опираясь на фразы о том, что выдвигаемое субъектом права законодательной инициативы предложение изменить модель уголовной ответственности за пытки в России «позволит избежать сложности при квалификации деяния и назначении наказания виновным», а также повлечет «устранение выявленного диссонанса санкций за пытки», можно сделать вывод о наличии определенных «сложностей» и «диссонанса», каковые в тексте документа не описаны.

Однако для демонстрации высокого уровня концептуальной проработанности проекта вторичного (текущего) уголовного закона проблема правового регулирования не просто должна быть названа в тексте пояснительной записки, а подтверждена определенными доказательствами, перечень которых применительно к законопроектам в уголовно-правовой сфере целесообразно было бы нормативно закрепить в едином документе, регламентирующем требования к разработке и оформлению концепций законопроектов.

Очевидно, что «принятие правовых норм должно происходить с учетом тех коллизий и недостатков, которые выявлены в ходе правоприменительной практики»<sup>7</sup>. Поэтому наличие проблемы правового регулирования в первую очередь должно подтверждаться в пояснительной

записке к проекту вторичного (текущего) уголовного закона материалами общероссийской (не региональной!) правоприменительной практики.

В настоящее время нормативное регулирование учета материалов правоприменительной практики при разработке и оформлении концепций законопроектов представлено следующим образом.

В подп. 1.5.6 п. 1.5 ст. 1 *Рекомендаций* при перечислении источников информации, которые следует изучать субъектам права законодательной инициативы при разработке концепции законопроекта, указано на необходимость «ознакомиться с практикой применения действующих нормативных правовых актов». За какой период должна быть изучена правоприменительная практика и каким образом она должна быть отражена в пояснительной записке к законопроекту *Рекомендации* не говорят.

Пункт 3 *Основных требований* указывает, что общая характеристика состояния правового регулирования в концепции законопроекта «должна... содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики». Однако включать анализ зарубежной правоприменительной практики в состав информации о характеристике состояния правового регулирования какой-либо сферы общественных отношений в Российской Федерации нелогично. Подобный анализ может быть включен только в состав информации о предлагаемом в концепции законопроекта способе устранения выявленной проблемы правового регулирования. Характеризовать же состояние правового регулирования какой-либо сферы общественных отношений в Российской Федерации можно только анализом российской правоприменительной практики. За какой период должна быть изучена правоприменительная практика и каким образом она должна быть отражена в пояснительной записке к законопроекту *Основные требования* не сообщают.

Статья 1 *Методических рекомендаций* также содержит императивный норматив, упоминающий «практику», но довольно «размытый» по содержанию: «мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта с фактическими данными или судебной практикой должны содержаться в пояснительной записке к законопроекту». О каких именно фактических данных и судебной (и почему толь-

<sup>7</sup> Коржииков О. Н., Трофимов В. В. Формирование приоритетов правоохранительной политики в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 4. С. 69.

ко судебной) практике идет речь и как именно они должны быть представлены в тексте пояснительной записки к законопроекту, *Методические рекомендации* умалчивают.

Таким образом, следует отметить, что в действующих нормативных предписаниях вышеперечисленных документов, во-первых, не установлена зависимость законодательных изменений от выявленной на практике проблемы правового регулирования. Во-вторых, не уточнено число субъектов РФ, в которых должна быть изучена правоприменительная практика, в связи с этим трансформация права не поставлена в зависимость от признания за проблемой правового регулирования статуса общероссийской, а не региональной. В-третьих, не уточнен период, за который должна быть изучена правоприменительная практика, поэтому трансформация права не поставлена в зависимость от системности проблемы правового регулирования.

Российскими учеными резко критикуется «поспешность в создании уголовного законодательства»<sup>8</sup> и «режим скоростной динамики нормативного реагирования в ответ на возникновение законодательного повода»<sup>9</sup>, отмечается, что «зачастую в основе принятия закона лежит какое-то резонансное событие»<sup>10</sup>. О неоднозначной роли событий, «шокирующих общественность», в «отборе социальных проблем» для законодательного вмешательства пишут и иностранные коллеги<sup>11</sup>. Нормативное регулирование разработки и оформления концепций законопроектов должно исключать подобный правовой дилетантизм со стороны субъектов права законодательной инициативы в уголовно-правовой сфере. Для этого критерием допустимости изменений кодифицированного уголовного закона следует считать установленную *системную проблему правового регулирования*, нормативно закрепив требование подтверждать ее на-

личие не просто материалами, а статистическими данными общероссийской правоприменительной практики за определенный период.

В действующих подзаконных нормативных актах, регламентирующих порядок разработки и оформления концепций законопроектов, статистические данные упоминаются (за исключением *Методических рекомендаций*), но вне какой-либо связи с информацией о правоприменительной практике и с их целевым назначением – доказать наличие определенной проблемы правового регулирования, требующей для ее устранения принятия законодательных решений. Так, в подп. 1.5.7 п. 1.5 ст. 1 *Рекомендаций* сообщается о необходимости «проанализировать... соответствующие статистические данные». В п. 3 *Основных требований* также указывается, что «общая характеристика состояния правового регулирования должна... содержать результаты проведения статистических исследований». Для повышения результативности вторичного (текущего) уголовного законодательства соответствующее нормативное регулирование должно быть изменено, а правоприменительная практика и статистические данные – взаимосвязаны.

Проведенный 28–29 ноября 2019 г. опрос 26 адвокатов Нижегородской области в рамках прохождения ими курсов повышения квалификации на юридическом факультете Университета имени Н. И. Лобачевского продемонстрировал следующее видение опрошенными оптимального периода наблюдения за негативными статистическими данными правоприменительной практики для решения вопроса об изменении и дополнении УК РФ: не менее 1 года – 19 %; не менее 2 лет – 15 %; не менее 3 лет – 34 %; не менее 5 лет – 7 %; остальные не смогли определить с ответом.

Обращаясь к тексту пояснительной записки к *Законопроекту о пытках*, напомним, что проблема правового регулирования обозначена в ней как «острая проблема современной российской действительности», представляющая собой «сложности при квалификации деяния и назначении наказания виновным», а также «диссонанс санкций за пытки». Однако никаких общероссийских статистических данных правоприменительной практики, свидетельствующих об этом, в сопроводительном документе не содержалось. Более того, в пояснительной записке к *Законопроекту о пытках* открыто говорилось о

<sup>8</sup> Попова С. А., Грузинская Е. И. Качество закона как элемент юридической техники (на примере уголовного закона) // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9, № 5А. С. 48.

<sup>9</sup> Бабаев М. М., Пудовочкин Ю. Е. Российская уголовная политика XXI века. М., 2020. С. 30–31.

<sup>10</sup> Корецкий Д. А. Уголовно-правовое законодательство в условиях «новой нормальности» и современный конституционализм // Российская юстиция. 2022. № 5. С. 31.

<sup>11</sup> См.: Блумер Г. Социальные проблемы как коллективное поведение // Социальные проблемы : конструкционистское прочтение. Казань, 2007. С. 18–19.

том, что «в правоприменительной практике имеют место отдельные факты применения пыток», упоминались исключительно «последние громкие скандалы в системе ФСИН России», а также «выявленные в 2021 г. нарушения прав человека в системе исполнения уголовных наказаний». Таким образом, из текста пояснительной записки к *Законопроекту о пытках* вовсе не следовало, что проблема применения пыток представителями власти в России является системной, общероссийской и существует на протяжении нескольких лет.

Статус проблемы уголовно-правового регулирования имеет смысл присваивать проблеме только в случае установления доказанной невозможности ее устранения иными средствами государственного реагирования. Поэтому в пояснительной записке к проекту текущего (вторичного) уголовного закона целесообразно представить перечень мер, предпринятых государством для устранения возникшей проблемы правового регулирования без изменения уголовного законодательства. Соответствующие меры могут быть *правовыми*, представляя собой изменения и дополнения законодательства иной отраслевой принадлежности, либо *организационными*, к числу которых может быть отнесено увеличение численности и материальной оснащенности сотрудников определенных служб и ведомств, информатизация определенных видов деятельности и т. д. В связи с этим нельзя не обратить внимание, например, на позицию специалистов-пенитенциаристов. Так, по результатам проведенного С. А. Хохриным, О. А. Емельяновым и А. Г. Емельяновой исследования отмечается, что применение *средств охранного телевидения* в местах наибольшего распространения пыток (38 % случаев – спальные места осужденных; 18,8 % – цеха производственной зоны; 14,1 % – места за пределами исправительных учреждений; 6,6 % – административные здания производственной зоны исправительных учреждений; 2 % – локальные участки исправительных учреждений) могло бы служить действенной организационной мерой, способствующей оперативно реагированию на возникающие конфликтные ситуации между осужденными, и предупреждать совершение соответствующих преступлений<sup>12</sup>. Компетентные представители прокуратуры, ана-

лизирующие ситуацию с применением пыток в исправительных учреждениях Российской Федерации, также предлагают организационные меры воздействия, в числе которых – усиление прокурорского надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих наказание в виде лишения свободы, но никак не изменение модели уголовной ответственности за пытки. Не следует забывать и о начавшихся в уголовно-исполнительной системе процессах реформирования, заключающихся в поиске новых форм функционирования подведомственных учреждений. Так, распоряжением Правительства РФ от 29 апреля 2021 г. № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>13</sup> принято решение о реализации на базе одного из территориальных органов ФСИН России пилотного проекта объединенного исправительного учреждения с изолированными участками различных видов режима и помещения, функционирующего в режиме следственного изолятора.

Отсутствие эффективности применения правовых и организационных мер государственного реагирования на негативное развитие общественных отношений в определенной сфере также следовало бы подтверждать в пояснительной записке к проекту вторичного (текущего) уголовного закона официальными статистическими данными общероссийской правоприменительной практики. Однако, поскольку в настоящее время соответствующего нормативного требования не существует, не удивительно, что в тексте пояснительной записки к *Законопроекту о пытках* нет данных о предпринимаемых государством организационных мерах реагирования на «выявленные в 2021 году нарушения прав человека в системе исполнения уголовных наказаний». Более того, очевидно, что времени для принятия и оценки соответствующих мер, если исходить из того, что соответствующие нарушения были обнаружены только в 2021 г., прошло недостаточно.

Следующим важнейшим видом доказательства наличия проблемы правового регулирования следует считать *позицию правоприменителей*. К сожалению, в российских нормативных документах, регламентирующих разработку и оформление концепций законопроектов, не на-

<sup>12</sup> См.: Хохрин С. А., Емельянов О. А., Емельянова А. Г. Предупреждение пенитенциарного рецидива преступлений осужденных к лишению свободы. М., 2022. С. 50.

<sup>13</sup> URL: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-29042021-n-1138-r-o-kontseptsii/> (дата обращения: 18.08.2022).

шла отражения потребность в предоставлении в пояснительной записке к законопроекту информации об оценке эффективности законодательства правоприменителем. Аналогичная ситуация сложилась и в государствах – членах ЕАЭС. Неким «отголоском» потребности в учете позиций правоприменителей можно считать лишь указание ч. 2 ст. 43 «Концепция проекта нормативного правового акта» *Закона Республики Беларусь* о том, что концепция проекта нормативного правового акта должна содержать «оценку предложений заинтересованных государственных органов и иных организаций о необходимости изменения правового регулирования соответствующих общественных отношений».

В подп. 1.5.7 п. 1.5 ст. 1 *Рекомендаций* при перечислении источников информации, которые следует изучать субъектам права законодательной инициативы при разработке концепции законопроекта, вместо обращения к позиции правоприменителей указана необходимость «проанализировать... результаты опроса общественного мнения». Как именно данный анализ должен быть отражен в тексте пояснительной записки к законопроекту при изложении в ней концепции закона, *Рекомендации* не говорят. Пункт 3 *Основных требований* указывает, что «общая характеристика состояния правового регулирования должна... содержать результаты проведения... социологических исследований». Таким образом, ни в одном из приведенных документов не поставлен акцент на выяснении позиции правоприменителя, а *Методические рекомендации* вообще не включают результаты проведения социологических исследований или опросов общественного мнения в состав информации, образующей концепцию законопроекта.

Не удивительно, что в пояснительной записке к *Законопроекту о пытках* не представлено никаких результатов проведения социологических исследований по обозначенным в пояснительной записке проблемам уголовно-правового регулирования («сложности при квалификации деяния и назначении наказания виновным», а также «диссонанс санкций за пытки»). Кроме того, несмотря на то что вскрытые факты пыток заключенных под стражу и осужденных в учреждениях уголовно-исполнительной системы России вызвали в 2021 г. широкий общественный резонанс, реальное изучение общественного мнения было подменено авторами концепции *Законопроекта о пытках* их собственными

«правовыми ощущениями». Так, в тексте пояснительной записки к *Законопроекту о пытках* бездоказательно утверждалось, что в России наблюдается «отрицательное отношение общества ко всей правоохранительной системе», каковое «порождает в обществе нигилизм к правопорядку и приводит к ошибочному выводу, что насилие, жестокость и несправедливость являются естественными вещами, а их применение необходимо для социально значимых целей».

Правореализационная сущность пояснительной записки к законопроекту заключается в том, что данный документ представляет собой «официальное выражение правовых позиций»<sup>14</sup> субъектов права законодательной инициативы, от имени которых он направляется в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Проведенный анализ концепции *Законопроекта о пытках*, трансформировавшегося в Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 307-ФЗ, позволил выявить отступления в изложении соответствующей правовой позиции субъекта права законодательной инициативы от существующих в настоящее время подзаконных нормативных требований к разработке и оформлению концепций законопроектов. Нельзя не отметить, что данные отступления являются типовыми для законотворческой практики в уголовно-правовой сфере, независимо от персоналий субъектов права законодательной инициативы, на что уже обращалось внимание автором настоящей статьи<sup>15</sup>. К причинам подобных отступлений можно отнести, с одной стороны, отсутствие санкционного обеспечения существующих нормативных предписаний, а с другой – бессистемность подзаконного нормативного регулирования порядка разработки и оформления концепций законопроектов, проиллюстрированную выше ссылками на соответствующие документы. В результате отсутствие четко определенных нормативных параметров концепций законопроектов позволяет инициировать в уголовно-правовой сфере законопроекты, не связанные с объективными потребностями государства, отвлекая на их разработку, оформление и

<sup>14</sup> Баранов В. М. Концепция законопроекта : учеб. пособие. Н. Новгород, 2003. С. 11.

<sup>15</sup> См.: Тихонова С. С. Результаты законотворческой деятельности последнего пятилетия в уголовно-правовой сфере через призму концепций уголовных законов // Уголовное право : стратегия развития в XXI веке : материалы XIX Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 20–21 января 2022 г.). М., 2022. С. 51–57.

последующее рассмотрение значительные человеческие и финансовые ресурсы.

Изложенные в настоящей статье предложения по введению ряда нормативных требований к концепциям вторичных (текущих) уголовных законов могут быть использованы при создании эффективной системы правового регулирования разработки и оформления концепций законопроектов, включающей как универсальную, так и отраслевые составляющие. В качестве оптимальной санкции, обеспечивающей функционирование данной системы, представляется возможным рассмотреть обязательный возврат законопроекта субъекту права законодательной инициативы профильным комитетом, проверяющим на основании ч. 2 ст. 107 *Регламента* полноту поступивших в Государственную Думу Федерального Собрания РФ сопроводительных документов к законопроекту, включающих пояснительную записку. Подобная «санкция возврата» призвана повысить политическую ответственность субъектов права законодательной инициативы за предлагаемые законотворческие решения, в частности в уголовно-правовой сфере, поскольку неизбежно приведет к дискредитации недобросовестных участников законодательного процесса, а следовательно, выполнит профилактическую функцию и остановит порочную законотворческую практику отсутствия концептуальной проработанности вторичных (текущих) уголовных законов, проявившуюся и в отношении *Законопроекта о пытках*.

#### Библиографический список

Бабаев М. М., Пудовочкин Ю. Е. Российская уголовная политика XXI века. М. : Юрлитинформ, 2020. 200 с.

Баранов В. М. Концепция законопроекта : учеб. пособие. Н. Новгород : Изд-во НА МВД России, 2003. 190 с.

Блумер Г. Социальные проблемы как коллективное поведение // Социальные проблемы : конструкционистское прочтение. Казань : Изд-во Казанск. ун-та, 2007. С. 18–19.

Корецкий Д. А. Уголовно-правовое законотворчество в условиях «новой нормальности» и современный конституционализм // Российская юстиция. 2022. № 5. С. 30–34.

Коржиков О. Н., Трофимов В. В. Формирование приоритетов правоохранительной политики в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 4. С. 67–70.

Лопашенко Н. А. Уголовно-правовое воздействие в современной России : цифры, факты, па-

радоксы и иллюстрации // Уголовно-правовое воздействие и его роль в предупреждении преступности : сб. статей / под общ. ред. Н. А. Лопашенко. Саратов : Изд-во СГЮА, 2018. С. 9–28.

Попова С. А., Грузинская Е. И. Качество закона как элемент юридической техники (на примере уголовного закона) // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9, № 5А. С. 43–50.

Тихонова С. С. Результаты законотворческой деятельности последнего пятилетия в уголовно-правовой сфере через призму концепций уголовных законов // Уголовное право : стратегия развития в XXI веке : материалы XIX Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 20–21 января 2022 г.). М. : Блок-Принт, 2022. С. 51–57.

Хохрин С. А., Емельянов О. А., Емельянова А. Г. Предупреждение пенитенциарного рецидива преступлений осужденных к лишению свободы. М. : РУСАЙНС, 2022. 164 с.

#### References

Babaev M. M., Pudovochkin Yu. E. Russian criminal policy of the XXI century. M.: Yurlitinform, 2020. 200 p.

Baranov V. M. The concept of the bill: A Textbook. N. Novgorod : Publishing House of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2003. 190 p.

Blumer G. Social problems as collective behavior // Social problems: constructionist reading: Collection of Essays. Kazan' : Kazan University Press, 2007. P. 18–19.

Koretsky D. A. Criminal law lawmaking in the conditions of "new normality" and modern constitutionalism // Russian justice. 2022. № 5. P. 30–34.

Korzhikov O. N., Trofimov V. V. Formation of priorities of law enforcement policy in Russia // Legal policy and legal life. 2008. № 4. P. 67–70.

Lopashenko N. A. With Criminal law impact in modern Russia: Figures, facts, paradoxes and illustrations // Criminal law impact and its role in crime prevention: Collection of Essays / Ed. by N. A. Lopashenko. Saratov : Publishing House of the Saratov State Law Academy, 2018. P. 9–28.

Popova S. A., Gruzinskaya E. I. The quality of law as an element of legal technique (on the example of criminal law) // Issues of Russian and international law. 2019. Vol. 9, № 5A. P. 43–50.

Tikhonova S. S. The results of the legislative activity of the last five years in the criminal law sphere through the prism of concepts of criminal laws // Criminal law: development strategy in the XXI century: Collection of Essays. M. : Blok-Print, 2022. P. 51–57.

Khokhrin S. A., Emelyanov O. A., Emelyanova A. G. Prevention of penitentiary recidivism of crimes sentenced to imprisonment. M. : RUSAINS, 2022. 164 p.

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского

**Тихонова С. С.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса юридического факультета

E-mail: sstikhonova@yandex.ru

*Поступила в редакцию: 22.10.2022*

**Для цитирования:**

*Тихонова С. С.* Концептуальная проработанность уголовного закона «О пытках» в свете нормативных требований к концепциям законопроектов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 1 (52). С. 198–206. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/1/198-206>.

National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

**Tikhonova S. S.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminal Law and Process Department

E-mail: sstikhonova@yandex.ru

*Received: 22.10.2022*

**Recommended citation:**

*Tikhonova S. S.* Conceptual elaboration of the criminal law "On torture" in the light of regulatory requirements to the concepts of draft laws // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 1 (52). P. 198–206. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/1/198-206>.