

**А. И. Антипов\***

## **Проблемы нормативной регламентации обеспечения безопасности при использовании в уголовном законе бланкетных диспозиций**

Основным нормативным актом, призванным в развитие положений Конституции нашей страны обеспечивать охрану и безопасность законных интересов личности, общества и государства, является уголовный закон. Одним из важнейших принципов действующего уголовного законодательства по праву признается принцип законности (ст. 3 УК) РФ, в соответствии с которым преступность деяния,

---

\* Научный сотрудник ОНиРИО Калининградского юридического института МВД России.

а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются *только* уголовным законом. Анализ данного законодательного положения, отражающего содержание принципа законности, можно производить в различных направлениях. Это может быть вопрос о том, что именно определяется уголовным законом, или о том, чем, каким нормативным правовым актом определяются преступность, наказуемость деяния и иные уголовно-правовые последствия.

Однако ответы на эти вопросы могут предоставить в наше распоряжение всего лишь промежуточный уровень в понимании принципа законности. Для того чтобы подняться на более высокую ступень осмысления сущности данного принципа, последующее его рассмотрение необходимо производить в иной плоскости, а именно, исследуя вопросы о правовом статусе уголовного закона, а также о том, кто является правомочным субъектом нормотворчества в сфере уголовного законодательства.

По своему правовому статусу Уголовный кодекс является законом федеральным. Применительно к рассматриваемому аспекту принципа законности (ч. 1 ст. 3 УК), где отмечается, что преступность, наказуемость деяния и иные уголовно-правовые последствия определяются только уголовным законом, это означает, что с точки зрения уголовного закона и преступность, и наказуемость деяния, а также иные уголовно-правовые последствия могут определяться только Государственной Думой, чье решение по данному вопросу должно быть одобрено Советом Федерации и Президентом.

Истоки и правовое основание того, что вопросы преступности, наказуемости и иные уголовно-правовые последствия совершения общественно опасных деяний могут определяться только Федеральным Собранием и только с согласия Президента содержатся в Конституции нашей страны.

Так, в статье 2 Конституции России провозглашено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, высшим приоритетом в деятельности государства обусловило особый порядок ограничения прав и свобод человека и гражданина. Как отмечается в ч. 3 ст. 55 Основного Закона РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены исключительно федеральным законом, который принят Государственной Думой (ч. 1 ст. 105 Конституции), одобрен Советом Федерации (чч. 3–4 ст. 105 Конституции) и подписан Президентом нашей страны (ст. 107 Конституции). Следовательно, и преступления, и наказания за их совершение, сущность которых состоит в лишении или ограничении прав и свобод осужденных (ч. 1 ст. 43 УК РФ), и иные уголовно-правовые последствия в виде различного рода правоограничений также должны быть регламентированы исключительно федеральным законом.

Таким образом, по смыслу как ч. 1 ст. 3 УК РФ, так и приведенных положений Основного Закона единственным легитимным субъектом, имеющим нормотворческие правомочия в сфере уголовного законодательства, является собирательный субъект в лице Государственной Думы, Совета Федерации и Президента нашей страны. Только им народ, являющийся единственным источником власти (ч. 1 ст. 3 Конституции) и утвердивший своей волей Основной Закон нашей страны (Преамбула к Конституции РФ), доверил решение вопросов, связанных с регламентацией лишения или ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Значение сформулированного вывода о том, что единственным легитимным субъектом уголовно-правового нормотворчества может быть только собиратель-

ный субъект в лице Государственной Думы, Совета Федерации и Президента, состоит в том, что он обязывает произвести проверку уголовного законодательства на предмет установления того, кем были приняты все нормативные составляющие правовой матрицы уголовного права. И если в результате такого исследования обнаружится, что какие-либо составляющие уголовного законодательства были приняты ненадлежащим субъектом, то в этом случае необходимо будет ставить вопрос об устранении выявленных фактов нарушения уголовно-правового принципа законности (ч. 1 ст. 3 УК) и соответствующих конституционных положений.

Основным нормативным правовым актом, составляющим уголовное законодательство, является Уголовный кодекс РФ. Поскольку уголовный закон по своему правовому статусу является законом федеральным, который соответственно был принят надлежащим субъектом, то в части, касающейся самого уголовного закона, никаких проблем реализации принципа законности и соответствующих положений Конституции РФ не возникает.

Помимо текста собственно уголовного закона правовую матрицу уголовного законодательства составляют нормативные акты, к которым отсылают те нормы уголовного закона, в которых использована юридическая техника бланкетных диспозиций и диспозиций с бланкетными признаками. «Нормы иных отраслей права, — указывает в данной связи А. В. Наумов, — включаются законодателем в диспозиции статьи уголовного закона, и состав соответствующего преступления конструируется в этих случаях путем включения указанных норм в ткань уголовного закона»<sup>1</sup>. «Нормы не уголовно-правовых отраслей, будучи включенными в содержание диспозиции уголовного закона, превращаются в „клеточку” уголовно-правовой материи»<sup>2</sup>. С точки зрения полученного вывода о том, что единственным легитимным субъектом уголовно-правового нормотворчества может быть только собирательный субъект в лице Государственной Думы, Совета Федерации и Президента, все бланкетные составляющие уголовного права также должны быть приняты данным собирательным субъектом и по своему правовому статусу должны быть законами, причем законами именно федеральными.

Позитивным примером реализации сущности принципа законности и соответствующих исходных положений Конституции является ст. 222 УК РФ, предусматривающая уголовную ответственность за незаконный оборот оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. Данная статья в части описания того, что представляет собой оружие, является бланкетной, она отсылает к Федеральному закону от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»<sup>3</sup>. Статья 146 УК РФ, устанавливающая ответственность за нарушение авторских и смежных прав, при упоминании объектов авторского права или смежных прав также не раскрывает содержание этого понятия и отсылает правоприменителя к ч. 4 Гражданского кодекса РФ, где эти вопросы регламентированы более подробно.

Между тем далеко не все бланкетные составляющие уголовного законодательства являются соответствующими требуемому правовому статусу федерального закона. Так, ч. 3 ст. 138 УК РФ, предусматривающая ответственность за незаконное производство, сбыт или приобретение в целях сбыта специальных

<sup>1</sup> Наумов А. В. Российское уголовное право. М., 1996. Т. 1. С. 217.

<sup>2</sup> Наумов А. В. Проблемы имплементации норм международного права в Уголовном кодексе Российской Федерации // Уголовное право России: проблемы и перспективы. М., 2004. С. 141.

<sup>3</sup> Собрание законодательства. 1996. № 51. Ст. 5681.

технических средств, предназначенных для негласного получения информации, самого перечня таких средств не содержит и отсылает к Постановлениям Правительства РФ от 1 июля 1996 г. № 770 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности физических и юридических лиц, не уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, связанной с разработкой, производством, реализацией, приобретением в целях продажи, ввоза в Российскую Федерацию и вывоза за ее пределы специальных технических средств, предназначенных (разработанных, приспособленных, запрограммированных) для негласного получения информации, и Перечня видов специальных технических средств, предназначенных (разработанных, приспособленных, запрограммированных) для негласного получения информации в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности»<sup>1</sup> (в ред. от 15.07.2002) и от 10 марта 2000 г. № 214 «Об утверждении Положения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, и списка видов специальных технических средств, предназначенных для получения информации, ввоз и вывоз которых подлежат лицензированию»<sup>2</sup> (в ред. от 19.10.2000), где указаны виды таких средств и дается их описание. В данной статье надлежащий правовой статус Федерального закона имеет лишь сам «пустой» бланк диспозиции, а реальное его заполнение конкретным содержанием производится уже ненадлежащим субъектом, который, указывая, что именно является предметом данного преступления, тем самым определяет не только фактическую преступность данного деяния, но и, как следствие, наказуемость и иные уголовно-правовые последствия его совершения. А это уже нарушает вышеупомянутые требования Конституции РФ и УК РФ.

В некоторых случаях Правительство принимает на себя полномочия субъекта уголовно-правового нормотворчества по прямому указанию законодателя, который в нарушение уголовно-правового принципа законности (ч. 1 ст. 3 УК) и соответствующих положений Основного Закона нашей страны неправомерно передоверяет ему свои полномочия в сфере уголовного законодательства. Так, например, в Примечании к ст. 228 УК РФ отмечается, что крупный и особо крупный размеры наркотических средств и психотропных веществ для целей статей 228, 228.1 и 229 уголовного закона *утверждаются Правительством* Российской Федерации, а крупный и особо крупный размеры аналогов наркотических средств и психотропных веществ соответствуют крупному и особо крупному размерам наркотических средств и психотропных веществ, аналогами которых они являются. Помимо Примечания к ст. 228 УК РФ такое же конкретное указание Правительству утвердить данные размеры содержится и в ст. 3 Федерального закона от 5 января 2006 г. № 11-ФЗ «О внесении изменений в статью 228 УК РФ и о признании утратившим силу абзаца второй статьи 3 ФЗ „О внесении изменений и дополнений в УК РФ”». Это также не соответствует смыслу уголовно-правового принципа законности и исходным положениям Конституции РФ, на которых он основывается.

Аналогичная проблема неправомерного передоверия правомочий в сфере уголовно-правового нормотворчества имеет место и при регламентации правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека. Данные правила являются бланкетной составляющей всех диспозиций преступлений, предусматривающих ответственность за причинение вреда здоровью (ст.ст. 111–115 УК РФ),

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 28. Ст. 3382.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 12. Ст. 1292.

а также диспозиций иных преступлений, где причинение вреда здоровью предусмотрено в качестве признака основного, квалифицированного или особо квалифицированного состава (всего 49 составов преступлений).

Проблема передоверия полномочий выражается в том, что ст. 52 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1<sup>1</sup> прямо указывает на то, что «порядок определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти». Во исполнение данного предписания законодателя Правительством было принято Постановление от 17 августа 2007 г. № 522 «Об утверждении правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека»<sup>2</sup>.

Однако это еще не все. Следующий уровень проблемности рассматриваемой ситуации заключается в том, что правила в данном постановлении по подавляющему числу позиций сформулированы лишь в общем виде, а всю конкретику по данному вопросу Правительство этим же Постановлением обязало утвердить Министерство здравоохранения и социального развития РФ, что и было сделано в Приказе от 24 апреля 2008 г. № 194н «Об утверждении медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека». В этом случае также имеет место нарушение требований ч. 1 ст. 3 УК РФ и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

При этом Правительство — не единственное, кого законодатель своим неправомерным указанием, закрепленным в федеральном законе, превратил в ненадлежащего субъекта уголовно-правового нормотворчества, не избежал этой ситуации и глава нашего государства. Примером тому являются бланкетные составляющие ст. 342 УК (Нарушение уставных правил несения караульной службы) и ст. 344 УК (Нарушение уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне). Диспозиции данных статей отсылают к Уставу внутренней службы ВС РФ, а следовательно, к Уставу гарнизонной и караульной служб ВС РФ, которые были утверждены Указом Президента РФ «Об утверждении общевоинских уставов вооруженных сил Российской Федерации» от 10 ноября 2007 г. № 1495 (в ред. Указа Президента РФ от 23.10.08 № 1517)<sup>3</sup>. Однако, утверждая данные уставы, Президент действовал не по собственной инициативе, а как Верховный Главнокомандующий ВС РФ выполнял свою обязанность по их утверждению, которая была возложена на него ст. 4 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ОЗ «Об обороне»<sup>4</sup>.

Характерным примером неправомерного присвоения полномочий субъекта уголовно-правового нормотворчества со стороны министерств является Приказ МЧС России от 18 июня 2003 г. № 313 «Об утверждении правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03)». Если руководствоваться принципом законности и нормами Конституции, то данные правила пожарной безопасности, являющиеся бланкетной составляющей ст. 219 УК (Нарушение правил пожарной безопасности), должны быть утверждены федеральным законом, а не приказом министра.

В еще большей степени ненадлежащая регламентация бланкетной составляющей уголовного права имеет место в части регламентации правил эксплуатации

<sup>1</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 35. Ст. 4308.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

ЭВМ, системы ЭВМ или их сети (ст. 274 УК РФ). Данная статья не содержит текста правил, а отсылает правоприменителя к локальным нормативным актам, которые имеются в ведомствах, на предприятиях и в организациях, при условии, конечно, что они там вообще существуют. По сути это — правила, установленные собственником или законным пользователем информационных ресурсов, информационных систем, технологий и средств их обеспечения<sup>1</sup>. В некоторых случаях субъектом принятия таких правил являются Федеральные службы<sup>2</sup>, однако в подавляющем большинстве случаев это фактические собственники информационных сетей или соответствующие руководители юридических лиц (банков, предприятий), а также и индивидуальные предприниматели. Здесь надлежащий субъект неправомерно переложил свои полномочия в сфере уголовного законодательства на работодателя.

Все эти, а также и иные многочисленные факты, рассмотрение которых в рамках одной статьи произвести невозможно, указывают на то, что истинная сущность первого аспекта принципа законности (ч. 1 ст. 3 УК), а также тех положений Конституции, на которых он основывается, остались незамеченными ни для законодательной, ни для исполнительной, ни для судебной ветвей федеральной государственной власти. В результате этого, как показывают произведенные нами расчеты, не менее 75 % нормативного материала, образующего бланкетную составляющую уголовного права, оказались неправомерно регламентированными ненадлежащими субъектами. С точки зрения принципа законности (ч. 1 ст. 3 УК), а также соответствующих положений Конституции весь такого рода бланкетный материал, как регламентированный ненадлежащими субъектами, следует признать не только незаконным, но и блокирующим применение тех норм уголовного закона, в которые он включен в качестве бланкетного. А это отнюдь не способствует укреплению правопорядка и общественной безопасности в свете решения задачи обеспечения политической стабильности в стране.

Для преодоления сложившейся ситуации необходимо привести весь бланкетный материал уголовного права к требуемому правовому статусу федеральных законов. В рамках имеющегося конституционного поля иных вариантов разрешения данной проблемы, по нашему мнению, не существует.

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В. Т. Томина, В. В. Свечкова. М., 2010.

<sup>2</sup> См., например: Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 26 июня 2006 г. № 624 «Об утверждении и введении в действие Положения о системе защиты информации в компьютерных и телекоммуникационных сетях Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору».