

С.М. Иншаков, В.А. Казакова

**МЕЖОТРАСЛЕВАЯ ИНТЕГРАЦИЯ КАК ПРЕДПОСЫЛКА
ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВА**

Современное уголовное законодательство после внесенных в него многочисленных изменений характеризуется бессистемностью и неэффективностью. В статье анализируется процесс сближения уголовного и административного законодательства, возврат к административной преюдиции, показано сходство уголовно-правовой и административно-правовой наказуемости, обосновывается целесообразность разработки понятия уголовного проступка.

Ключевые слова: справедливость, законность, общественная опасность, уголовные наказания, административные наказания, штраф, судебный штраф, административный штраф, обязательные работы, уголовный проступок.

S.M. Inshakov, V.A. Kazakova

**INTERSECTORAL INTEGRATION AS A PREREQUISITE
OF LAW EFFICIENCY**

After numerous changes the modern criminal legislation is characterized by absence of system and inefficiency.

The article analyses the process of approach in criminal and administrative legislation, regression to administrative prejudice. It shows the criminal and administrative sanction's similarities and justifies viability in developing the misdemeanour definition.

Keywords: Justice, legality, public danger, criminal-law punishment, administrative-law punishment, fine, court fine, administrative fine, community service, misdemeanour.

На всем протяжении действия законов усилия законодателей имели своей целью достижение их наибольшей эффективности. Эффективность всегда логически связана с целью, к которой стремится правоприменитель. Цель уголовно-правового воздействия на общественные отношения в широком смысле совокупности норм материальных и процессуальных отраслей права, таких как уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное право – максимально возможное обеспечение безопасности личности и общества от криминальных угроз.

Каждая из правовых отраслей вносит свой вклад в борьбу с преступностью. Важно, чтобы не только внутри отдельной отрасли была сформирована четкая система правового регулирования, но и между отраслями не существовало бы противоречий. Сейчас же преступность представляет собой воз с поклажей, который подвергается воздействию уголовно-правовых, уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных норм, а они подобно лебедю, раку и щуке тянут его в разные стороны, поэтому, как в басне И.А. Крылова, возу все нет ходу, т. е. нарушены как внутрисистемные, так и

межсистемные связи законодательства уголовно-правового цикла, что ведет к малоэффективному правоприменению.

Конкретные примеры широко отражены в публикациях ученых и практических работников, нет смысла их перечислять. Достаточно назвать лишь некоторые из них, такие как:

- незаконно провозглашенный Конституционным Судом РФ запрет на назначение и применение смертной казни; а также выходящие за пределы компетенции этого органа попытки создания правовой нормы, например, в части предоставления длительного свидания осужденным к пожизненному лишению свободы;

- вопреки международному уголовному праву исключение конфискации имущества из видов наказания;

- отступление от привилегии законодателя на отнесение преступлений к определенной категории тяжести за счет частичного делегирования этих полномочий суду, и как следствие этого легальная возможность назначения неадекватно мягкого наказания или освобождения от него;

- произвольное, оторванное от характера и степени общественной опасности определение размеров причиненного вреда, ущерба от преступления в формулировках диспозиций;

- игнорирование принципов законности в виде допущения аналогии (например, отсутствие среди обстоятельств, исключающих преступность деяния, причинения вреда в спорте); личной ответственности и принудительности наказания, выразившееся в возможности назначения штрафа родителям несовершеннолетнего виновного с их согласия;

- искусственно создаваемая конкуренция норм УК РФ, неоправданное введение специальных норм в целях демонстрации усиления ответственности, нередко создающих коллизии как между составами преступлений в Особенной части УК РФ, так и между нормами Общей и Особенной части УК РФ (например, в части ответственности за преступления террористической направленности); необоснованная конкуренция между квалифицирующими обстоятельствами и обстоятельствами, отягчающими наказание; конкуренция и противоречивость общих и специальных видов освобождения от ответственности и наказания;

- разрушение иерархии в перечне наказаний и его системного построения за счет изменений в их содержании, наличии недействующих наказаний, исключения ранее предусмотренных наказаний; смешение по совокупности правоограничений видов наказаний между собой и с иными мерами уголовно-правового характера (например, ограничением свободы, условным осуждением, условно-досрочным освобождением, административным надзором);

- расширение возможностей судейского произвола при назначении наказаний из-за установления небывалого диапазона между минимальным и максимальным его размером (это касается штрафа, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью,

лишения свободы на определенный срок), разнобоя и отсутствия логики в выборе видов наказаний в санкциях.

Связка «категория преступления, личность преступника – вид и размер наказания, а также виды освобождения от ответственности и наказания» должна быть профессиональной, т. е. максимально определенной в законе, концептуально целеполагаемой и эффективно обеспечивающей уголовную политику государства, системной и логично объяснимой, одобряемой обществом, реализуемой на практике с учетом имеющихся ресурсов судопроизводства и пенитенциарной системы. Положения закона, обеспечивающие такую связку, представляются наиболее важными и принципиальными для обеспечения принципа справедливости в праве.

Категория справедливости, не только лежит в основе построения законодательства, но и объясняет генезис такого социального явления, как преступность. Преступление нередко является способом защиты своего статуса со стороны личности, стремлением восстановить свои нереализованные права, действительные или ложно понимаемые интересы, реакцией на несправедливое мироустройство. Естественно, что такое понимание справедливости субъективно и далеко не всегда соответствует действительности, но чем менее справедлив закон, тем больше людей склонны именно этим объяснять свое правонарушающее поведение. Идея справедливости как важнейшая категория социально-философской мысли, морального, правового и политического сознания непосредственно связана с эффективностью права.

Следует констатировать, что в действующем Уголовном кодексе зависимость между преступлением и наказанием бессистемна. Отсутствуют какие-либо правила и механизм определения вида и размера наказания. Исследователями проблем назначения наказания справедливо отмечено, что «в теории уголовного права научные основы методологии назначения наказания практически не разработаны, а теоретическое описание и научное обоснование собственно процесса соотнесения и соизмерения общественной опасности преступления и личности виновного со строгостью соответствующего им наказания (методика) отсутствует вовсе» [4].

Нарушения таких принципов законотворчества, как справедливость и законность, естественно, отрицательно влияют и на практику борьбы с преступностью.

Существующее положение вынужден был констатировать Президент Российской Федерации В.В. Путин, который в своем выступлении на IX Всероссийском съезде судей 6 декабря 2016 г. сделал вывод о том, что «...наше правовое поле меняется очень быстро, может быть, слишком быстро и порой несистемно, что создаёт немало угроз в процессе правоприменения» [5].

Недостатки законодательства дополняются объективными и субъективными сложностями реализации правовых норм. Некоторые из них были отмечены судебским сообществом. Они касаются перегруженности

судей, неэффективности работы суда присяжных, кадровых проблем судейского корпуса, нехватки социальных гарантий.

Результатом является безнаказанность преступников и, как следствие этого, рецидив. Подавляющее большинство лиц, совершающих преступление, рассчитывают именно на это, и их расчет оправдывается. Комплексное исследование латентной преступности в России показало, что несрабатывание принципа неотвратимости ответственности – это более или менее адекватное отражение возможностей правоохранительной системы.

Создается впечатление, что продуцируя новые нормы в Уголовный кодекс, направленные на криминализацию все более широкого круга деяний, законодатель не задумывается о том, что уголовно-правовой запрет следует устанавливать только при способности государства обеспечить его реализацию.

Эффективно действующая норма уголовного права – вещь достаточно дорогостоящая. Уголовный кодекс – лишь вершина того айсберга, которым является уголовно-политический механизм. Формирование механизма эффективного функционирования Уголовного кодекса в целом и отдельных его статей требует значительных ресурсов (материальных, политических, идеологических, кадровых, информационных, научных и др.). Если общество не готово к таким затратам, вряд ли стоит «стрелять холостыми». Это может лишь дискредитировать и конкретный вариант государственного управления, и уголовный закон как один из политических рычагов.

Уголовно-правовые нормы, зафиксированные в УК РФ, обеспечены недостаточно для того, чтобы их функционирование было эффективным. Анализ латентной преступности показывает, что необходимо:

- уменьшить число уголовно-правовых норм, следовательно и число механизмов, необходимых для того, чтобы обеспечить их эффективную реализацию. Это позволит существенно повысить эффективность наиболее значимых уголовно-правовых запретов уже в рамках выделенных ресурсов;

- увеличивать средства, выделяемые на обеспечение эффективного функционирования норм уголовного права;

- более полно задействовать различные ресурсы общества (во-первых, для устранения социальных угроз, не прибегая к уголовно-правовым запретам, а, во-вторых, для более рационального и экономичного обеспечения эффективности уголовного закона).

Определенный шаг в этом направлении – введение Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации особого порядка принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением, а также заключение досудебного соглашения о сотрудничестве. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, за шесть месяцев 2016 г. в России в таком порядке было осуждено почти 70 % лиц, совершивших преступления. Это, безусловно, экономия ресурсов судопроизводства. Но есть и противники такого упрощения уголовного процесса. Они отмечают, что «обратной стороной этих изменений стало увеличение числа квалификационных ошибок, осуждение лиц, не

подлежащих уголовной ответственности либо подлежащих ей, но по другим статьям Уголовного кодекса, искусственное увеличение числа лиц, судимых за преступление небольшой и средней тяжести» [7].

Еще одна существенная мера – возврат к административной преюдиции.

Отказ от нее в первоначальной редакции УК РФ был обусловлен доктринальной позицией о том, что количество административных правонарушений не может перерасти в качественно иное явление – общественно опасное деяние. В 2009 г. при существовании различных точек зрения ученых на эту проблему законодатель, воодушевленный посланием Президента страны Д.А. Медведева Федеральному Собранию, вернулся к идее шире использовать в уголовном законе административную преюдицию, т. е. привлекать к уголовной ответственности только в случае повторного (неоднократного) совершения административного правонарушения.

Первоначальный проект изменений в УК РФ содержал 12 таких составов. К ним были отнесены: незаконное производство аборта без тяжких последствий для здоровья потерпевшей (ч. 1 ст. 123); незаконное предпринимательство без квалифицирующих обстоятельств (ч. 1 ст. 171); производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции (ч. 1 ст. 171¹); незаконное использование чужого товарного знака (ч. 1 ст. 180); незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга (ч. 1 ст. 191); уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица (ч. 1 ст. 198); незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов без цели сбыта, если размер этих веществ не относится к особо крупному (ч. 1 ст. 228); сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ч. 1 ст. 237); жестокое обращение с животными (ч. 1 ст. 245); нарушение правил обращения с экологически опасными веществами и отходами (ч. 1 ст. 257); незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов (п. «б» ч. 1 ст. 256); незаконная охота (ч. 1 ст. 258) УК РФ.

Основной целью нововведения было значительно сократить количество граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы за действия, не представляющие повышенной опасности для общества.

К настоящему времени административная преюдиция предусмотрена в десяти составах Особенной части УК РФ. Это статьи: 116¹ УК РФ «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию»; 151¹ «Розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции»; ч. 1 и ч. 2 ст. 157¹ «Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей», 158¹ «Мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию»; 212¹ «Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»; 215⁴ «Незаконное проникновение на охраняемый объект»; 264¹ «Нарушение правил дорожного

движения лицом, подвергнутым административному наказанию»; 284¹ «Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности»; 314¹ «Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений».

Символично, что перечень составов в законопроекте 2009 г. ни по одному из них не совпадает с тем, в который теперь входят составы с административной преюдицией. Это скорее всего свидетельствует о непродуманности и необоснованности их выбора. Каких-либо веских аргументов в пользу первого или второго списка, а тем более научного обоснования в пояснительных записках не приводится.

В административном праве изменения в законодательстве носят такой же волюнтаристский характер. Еще более десяти лет назад специалисты отмечали, что «...законодатель не всегда внимлет предостережениям ученых о нецелесообразности административной деликтолизации тех и иных деяний, что приводило нередко к большим издержкам (например, антиалкогольные законы 80 годов прошлого столетия)... Установление (отмена) административно-правовых запретов должно быть согласовано с другими видами противоправного поведения. Важность этого требования обусловлена близостью административного правонарушения и преступления (в действующих УК РФ и КоАП РФ содержится более 90 смежных составов этих противоправных деяний), подвижностью их границ. В идеале любой перевод преступления в разряд административного правонарушения (и наоборот) должен сопровождаться одновременным внесением соответствующих изменений и дополнений в УК РФ и КоАП РФ. Нормотворческая практика пока далека от такого идеала» [9]. С тех пор ничего в этом отношении не изменилось.

Еще одно доказательство родственности уголовного и административного законодательства – схожесть мер воздействия на правонарушителей, в частности наказаний.

Применение при этом единых терминов для различных понятий способно запутать не только граждан, чье правосознание необходимо повышать путем разъяснения основ законодательства, но и правоприменителей. Яркий тому пример – штраф, который может быть видом административного наказания, видом уголовного наказания, а с 3 июля 2016 г. еще и иной мерой уголовно-правового характера.

В КоАП РФ предусмотрен штраф для граждан, должностных лиц и юридических лиц. Размер административного штрафа не может быть менее ста рублей. В зависимости от вида и повторности правонарушения это наказание устанавливается для граждан в размере до пятисот тысяч рублей, для должностных лиц – до одного миллиона рублей, для юридических лиц – до шестидесяти миллионов рублей. Кроме того, в соответствии со ст. 3.5

КоАП РФ существует четырнадцать вариантов исчисления административного штрафа, кратного различным суммам, связанным с доходом от правонарушения, убытков от него, цены договора и других аналогичных величин.

Согласно УК РФ штраф может быть назначен от пяти тысяч до пяти миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух недель до пяти лет либо исчисляется в величине кратной стоимости предмета или сумме коммерческого подкупа, взятки или сумме незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов. Последний вариант предусматривает пределы от двадцати пяти тысяч рублей до пятисот миллионов рублей.

Наконец, в качестве иной меры уголовно-правового характера регламентирован судебный штраф, который является основанием освобождения от уголовной ответственности за впервые совершенное преступление небольшой или средней тяжести. Его размер не может превышать половину максимального размера штрафа, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК РФ, но не более двухсот пятидесяти тысяч рублей.

Как видно из вышеизложенного, карательная сущность штрафа независимо от его принадлежности к административному или уголовному наказанию, а также к иным мерам уголовно-правового характера неизменна. Это денежное взыскание, назначаемое судом. Четких отличий по размерам штрафа не наблюдается. Сплошь и рядом даже для физических лиц суммы административного штрафа превышают суммы уголовно наказуемого штрафа. Принудительным взысканием штрафа занимается одно и то же ведомство – Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации.

Как было доказано ранее, между административным правонарушением и преступлением грань достаточно условная, субъективно устанавливаемая законодателем и все более размытая, чтобы считать ее принципиальной для разграничения общественно опасных и общественно вредных деяний и соответственно двух видов штрафа.

Та же тенденция смещения наблюдается и в других видах административных и уголовных наказаний. Так, одним из видов наказания по уголовному, а с некоторых пор и административному праву являются обязательные работы. Появление их в 2012 г. в этом качестве [8] лишний раз свидетельствует о динамичном процессе сближения уголовного и административного законодательства.

Сущность этого наказания как в административном, так и в уголовном праве состоит в обязанности выполнения в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Оба наказания связаны с принудительным трудом, который согласно ч. 2 ст. 37 Конституции РФ запрещен. Однако в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях

защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Подобная охранительная задача включена в ч. 1 ст. 2 УК РФ и ст. 1.2 КоАП РФ. Некоторые ученые считают, что труд административно наказанных лиц является принудительным, так как не включен в перечень предусмотренных ст. 4 ТК РФ исключений, как это сделано для уголовного наказания [3; 10]. Но поскольку конституционный запрет предполагает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом, а обязательные работы предусмотрены КоАП РФ, следует сделать вывод о легитимности использования этой меры в качестве как уголовного, так и административного наказания и восполнить данный пробел в ТК РФ.

Длительность обязательных работ исчисляется в часах и составляет для административно наказанных лиц от 20 до 200 часов, для преступников – от 60 до 480 часов (для несовершеннолетних, достигших 14 лет – от 40 до 160 часов). Длительность этого наказания – одно из немногих отличий регламентации обязательных работ в УК РФ и КоАП РФ.

В перечне уголовных наказаний (ст. 44 УК РФ), ранжируемых по возрастающей степени тяжести, обязательные работы на четвертом месте из четырнадцати. Однако многие авторы справедливо считают его либо самым мягким наказанием, либо одним из самых мягких [1; 2]. Не случайно общественные работы в УК Республики Беларусь стоят на первом месте в соответствующем перечне. В КоАП РФ обязательные работы – одно из наиболее строгих наказаний (на 10 месте из 11) и это также говорит об отсутствии существенной разницы в строгости двух видов обязательных работ.

Если осужденный к этому уголовному наказанию злостно уклоняется от отбывания наказания, ему грозит лишение свободы максимум до 60 суток (из расчета 480 часов, деленные на 8 часов, приравненные к одному дню лишения свободы). За уклонение от обязательных работ как административного наказания предусмотрен административный штраф в размере от ста пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей. Правило, предусмотренное ст. 20.25 КоАП РФ, достаточно парадоксально, так как неуплата административного штрафа может повлечь обязательные работы до 50 часов, а в случае уклонения от обязательных работ как один из вариантов предусмотрен штраф от 150 тысяч до 300 тысяч рублей. Возможно также назначение административного ареста на срок до пятнадцати суток. Такая взаимозаменяемость порождает вопрос, какое из этих административных наказаний более строгое – административный штраф или обязательные работы?

Анализ структуры преступности лиц, приговоренных к обязательным работам, показывает, что к подавляющему большинству этих преступлений есть аналогичные административные правонарушения, связанные с меньшим размером ущерба, отсутствием квалифицирующих обстоятельств, тяжких последствий или повторности.

Обязательные работы как уголовное и как административное наказание

являются основными видами и назначаются судом (по УК РФ), судьей (по КоАП РФ). Однако исполнение данного наказания в качестве уголовного возложено на уголовно-исполнительную инспекцию ФСИН России, а в качестве административного – на судебных приставов-исполнителей ФССП России, при этом их функции по контролю практически идентичны. Нет различий и в порядке отбывания наказания.

Даже поверхностное сравнение уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, с административными наказаниями позволяет сделать вывод об их схожести и несущественных различиях в объеме кары. В то же время чрезмерная криминализация деяний, наблюдаемая в последнее время, явный возврат к широкому применению административной преюдиции размывают грань между общественно опасными и общественно вредными деяниями, т. е. между преступлениями и иными правонарушениями. Отмечая этот процесс, специалисты по-разному к нему относятся. В частности, есть небезосновательное опасение несрабатывания механизма административной преюдиции из-за неналаженности федерального учета правонарушений.

Несмотря на имеющиеся сложности, процесс сближения уголовно-правового и административно-правового законодательства имеет тенденцию к легализации. Так дважды в 2016 г. он был предметом обсуждения на семинаре-совещании председателей судов (в феврале) и на Всероссийском съезде судей (в декабре). С одной стороны, постоянно расширяются основания освобождения от уголовной ответственности и наказания за счет введения новых оснований и отсрочек, в частности, судебного штрафа. С другой стороны, наряду с этим иницируется разработка понятия уголовного проступка с применением за него наказаний, не связанных с лишением свободы, в частности исправительных и принудительных работ. Предусматривается, что за него не будет судимости. Последнее говорит скорее о близости юридической природы проступка к административному правонарушению, а не к уголовно-правовому деянию.

Аналогичная новация нашла отражение в УК Казахстана. Согласно ч. 3 ст. 10 УК РК «Уголовным проступком признается совершенное виновно деяние (действие либо бездействие), не представляющее большой общественной опасности, причинившее незначительный вред либо создавшее угрозу причинения вреда личности, организации, обществу или государству, за совершение которого предусмотрено наказание в виде штрафа, исправительных работ, привлечения к общественным работам, ареста». Законодатели Казахстана считают, что к категории уголовного проступка можно будет отнести около 65 административных и 25 уголовных правонарушений [6].

Установление такого вида правонарушения, как проступок можно было бы считать закономерным промежуточным звеном между административным правонарушением и преступлением, которое бы свидетельствовало об относительности разделения уголовного и административного права, а следующим этапом разработать упорядоченную ранжированную по реальному объему кары систему наказаний за него путем устранения

конкуренции и дублирования различных не связанных с изоляцией от общества наказаний и мер уголовно-правового характера, таких как обязательные, исправительные и принудительные работы, условное осуждение, различные виды отсрочек от отбывания наказания, принудительные меры воспитательного характера для несовершеннолетних, штраф, административный штраф, запрещение заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Витвицкая С.С., Осадчая Н.Г. Обязательные работы, назначаемые за преступления в сфере экономической деятельности: законодательный и правоприменительный аспекты // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. Калининград, 2014. С. 29.
2. Дзигарь А.Л. Критический анализ уголовно-правовых санкций. Ростов н/Д., 2004. С. 156.
3. Долгих И.П. Обязательные работы как вид административного наказания: проблемы назначения и исполнения // Система ценностей современного общества. 2014. № 37. С. 83.
4. Дядькин Д.С. Теоретико-методологические основы назначения уголовного наказания: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 4.
5. Всероссийский съезд судей. URL: <http://infonarod.ru/info/vserossiyskiy-sezd-sudey>(дата обращения 03.10.2016).
6. В Минюсте Казахстана разъяснили понятие «уголовный проступок». URL: https://tengrinews.kz/Kazakhstan_news/minyuste-kazahstana-razyyasnili-ponyatie-ugolovnyiy-229617 (дата обращения 03.10.2016).
7. Крылова Н.Е. Гуманизация уголовного законодательства продолжается? Анализ проектов федеральных законов, одобренных Пленумом Верховного Суда РФ 31 июля 2015 г. // Закон. 2015. № 8. С. 95, 98.
8. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 08.06.2012 г. № 65-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 3082; О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании: Федеральный закон // Там же.
9. Шергин А.П. Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. 2005 № 1 . С. 41–45.
10. Чаннов С.Е. Обязательные работы или принудительный труд. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-artikle.php?id=25&artt566>.