

УДК 343.85
ББК 67.515

В.П. Ревин

*доктор юридических наук, профессор,
Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова,
г. Москва, Российская Федерация*

СОВРЕМЕННАЯ УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И РЕФОРМИРОВАНИЕ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассмотрены проблемные ситуации, связанные с реформированием Уголовного кодекса РФ как одним из направлений уголовной политики России. Приведены количественные показатели изменений УК РФ и даны их качественные оценки. Раскрыта динамика вносившихся с 1997 по 2013 г. количественных изменений. Отмечено массивное «наступление» на действующее уголовное законодательство: за период действия УК РФ (по состоянию на декабрь 2013 г.) в него внесено свыше 1 860 изменений, в том числе в Общую часть – 255 изменений, в Особенную часть – 1 607. Наибольшим изменениям подверглись гл. 16, 20 и 21 УК РФ. Из 11 статей гл. 21 УК «Преступления против собственности» к настоящему времени не осталось без поправок ни одной, при этом все они подвергались изменению не один раз. Значительное число поправок претерпели гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» (84) и гл. 16 «Преступления против жизни и здоровья» (44). Сделан вывод о том, что реформирование уголовного закона системностью не отличается, часто изменения продиктованы конкретными событиями, они не обусловлены главными факторами – существенными изменениями социальных отношений в обществе и государстве и (или) резким и продолжительным негативным изменением криминальной ситуации в России. В рамках уголовной политики государства возникает необходимость различать, научиться оценивать и принимать меры, во-первых, к повышению эффективности правоприменительной практики, во-вторых, к повышению эффективности уголовно-правовых норм и институтов. Внесены предложения по совершенствованию законопроектной деятельности.

Ключевые слова: уголовная политика; уголовное законодательство; количественные и качественные показатели изменений УК РФ; насильственные, экономические преступления; ущерб от преступления; конфискация денежных средств и имущества, полученного преступным путем.

V.P. Revin

*Doctor of Law, Professor,
Institute of international law and economics of A.S. Griboedov,
Moscow, Russian Federation*

CURRENT CRIMINAL POLICY OF RUSSIA AND CRIMINAL LEGISLATION REFORMING

Abstract

The author studies problem situation related to reforming of the Criminal Code of the Russian Federation as one of criminal policy direction. The article provides with quantative evaluation of the changes. The article reveals dynamics of the introduced quantative changes since 1997 till 2013. The author notes numerous changes introduced into the criminal legislation: during the in force period of the Criminal Code of the Russian Federation (as of December 2013) there have been made 1860 changes, including 255 changes of the General part and 1607 changes to the Special part. Articles 16, 20, 21 are most frequently changed. All of 11 sections of Article 21 of the Criminal Code of the Russian Federation «Crimes against property» have been changed more than once. A significant number of

changes have been made to the following sections: Article 22 – «Economical crimes» (84), Article 16 «Crimes against life and health» (44). The author concludes that criminal law reforming does not have systematic nature, these changes are frequently determined by current situation not by the main factors of significant changes of social relations and (or) sharp and sustained negative changes of the criminal situation in Russia. In terms of criminal policy it is necessary to be able to differentiate, evaluate and use efforts relating to law-enforcement activity practice efficiency improvement and criminal regulations and institutions effectiveness improvement. The author suggests law project activity improvement.

Key words: criminal policy; criminal legislation; quantitative and qualitative indexes of Criminal Code changes; violent, economic crimes; damage of crime; illegal assets and property confiscation.

Правовая культура находит свое выражение в законодательстве, тем более в такой традиционной, консервативной, а значит, стабильной отрасли, как уголовное право. Обеспечивая охранительную и профилактическую функции, уголовное право регулирует важнейшие сферы жизнедеятельности – защиту жизни и здоровья, свободу, честь и достоинство человека, собственность и другие интересы гражданина, общества и государства. Обеспечивая карательную функцию уголовного судопроизводства, уголовное право существенно «вторгается» в основные права и свободы виновного лица после совершения им преступления. Учитывая природу, роль и значение уголовного законодательства, частое внесение изменений в него в последние полтора десятилетия следует признать в значительной части явлением негативного характера, отражающим низкий уровень правовой культуры, хотя нельзя не отметить и некоторые позитивные изменения отдельных уголовно-правовых норм.

Такого массированного «наступления» на действующее уголовное законодательство, исключая коренное его изменение при смене государственного устройства, обозримая история России не знает. Всего за период действия УК РФ (по состоянию на декабрь 2013 г.) в него было внесено свыше 1 860 изменений, в том числе в Общую часть – 255, в Особенную часть – 1 607. Значительная часть изменений, вносимых в УК РФ, имеет редакционный характер, например уточняются некоторые понятия и определения в диспозициях, названий статей приводятся в соответствие с их содержанием, меняются санкции. Изменения коснулись некоторых оценочных признаков уголовно-правовых норм, они связаны в основном с конкретизацией преступного последствия в виде «крупного ущерба» и «особо крупного размера» и др. Как видно, реформирование

уголовного закона системностью не отличается, часто изменения продиктованы конкретными событиями, они не обусловлены главными факторами – существенной трансформацией социальных отношений в обществе и государстве и (или) резким и продолжительным негативным изменением криминальной ситуации в России.

За более чем 15-летний период применения действующего УК РФ в него внесено множество непродуманных, хаотично подготовленных, не имеющих плановых и определенных внятной концепцией изменений и дополнений. Оценивая такую масштабную реформу, задаешься вопросом, имеется ли конкретная стратегия развития уголовной политики и совершенствования уголовного законодательства в РФ. Подобные вопросы возникают еще и по такой причине: стало очевидным, что данная законотворческая деятельность может улучшить отдельные нормы, но вряд ли способна улучшить уголовное законодательство в целом. Она вносит дисбаланс в первоначальную концепцию Уголовного кодекса РФ. Наибольшим изменениям подверглись гл. 16, 20 и 21 кодекса. Из 11 статей гл. 21 УК «Преступления против собственности» к настоящему времени не осталось без поправок ни одной, при этом все они подвергались изменению не один раз. Так, в ст. 158 УК РФ «Кража» внесено десять изменений, а в ст. 159 «Мошенничество» в ноябре 2012 г. – еще шесть, которые в необходимом случае могли быть включены в ст. 159 УК РФ в качестве квалифицирующих признаков.

Интерес представляет динамика вносимых количественных изменений. Она выглядит следующим образом: в течение 1997 и 2000 гг. изменений не вносилось, в 1998–2002 гг. – от 24 до 32, в 2004 г. – 30, в 2005 г. – 10, в 2006 г. – 27, в 2007 г. – 38, в 2008 г. – 42.

Наибольшее количество изменений в нормы уголовного законодательства было внесено в 2003 г. – 508, в 2009 г. – 261, в 2010 г. – 142, в 2011 г. – 162, в 2012 г. – 426. Только с октября 2011 г. в Общую часть УК РФ было внесено 52 изменения. В Особенной части кодекса за этот же период особенно много поправок претерпели гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» (всего 84 поправки) и гл. 16 «Преступления против жизни и здоровья» (всего 44). Казалось бы, все правильно: что может быть важнее защиты экономики в наш затянувшийся переходный период, ну а о защите жизни и здоровья и ставить вопрос не стоит – это вечная социальная ценность, которую необходимо защищать уголовно-правовыми средствами. Но тогда почему не уменьшается количество насильственных посягательств на жизнь и половую неприкосновенность подростков, почему ущерб от преступлений, посягающих на собственность, не взыскивается? Откуда взяться эффективной правоприменительной практике при таком массированном и не всегда продуманном внесении изменений в уголовно-правовые нормы в тех масштабах, которые приведены выше?

Уголовная статистика отражает неблагоприятные тенденции. Например, в 2012 г., по данным МВД, 89 тыс. детей пострадало от физического насилия и свыше 8 800 детей стало жертвами педофилов, при этом правоприменительная и судебная практика в отношении виновных лиц остается неэффективной и в ряде случаев вялой. Или еще пример, из категории посягательств на экономические интересы России. По словам тогдашнего руководителя ЦБ РФ С. Игнатова, в 2012 г. за границу вывезено свыше 1 трлн р. «сомнительных денежных средств», а зампред Правительства РФ И. Шувалов отметил, что от фирм-однодневок бюджет теряет также до 1 трлн р. [3; 4]. На фоне этого ущерб в размере 117 млрд р., которые потерял бюджет из-за нарушений в расходах на оборону в 2012 г., уже не кажется большим, как, впрочем, и хищение 39 млрд р. в лизинговой компании «Росагролизинг» [2]. И таких примеров не счесть. Можно восхищаться результатами деятельности следствия, хотя и здесь нередко возникают вопросы о презумпции невиновности и объеме представляемой СМИ до окончания следствия информации, но самое главное, в выступлениях представителей правоохранительных органов

ничего не говорится либо крайне редко доводятся сведения о возмещении причиненного в результате преступлений ущерба и наложении ареста на имущество. Да и фактически ущерб от преступлений возмещается не более чем на 10–12 % от выявленного в ходе расследования причиненного ущерба.

В рамках уголовной политики государства возникает необходимость различать, научиться оценивать и принимать меры, во-первых, к повышению эффективности правоприменительной практики, во-вторых, к повышению эффективности уголовно-правовых норм и институтов. Мы не противопоставляем эти два процесса, они могут, безусловно, развиваться одновременно, но думается, что они должны осуществляться на плановой и долгосрочной, продуманной и взвешенной основе, возможно, закрепленной в Концепции уголовной политики, утвержденной руководством государства. И если нормы права после их принятия приобретают объективно-субъективные качества, то правоприменительная практика в большей степени лежит в плоскости субъективной и во многом зависит от системы организации, от профессиональных знаний, навыков, умений и добросовестности конкретных субъектов уголовного судопроизводства. В комплексности воздействия на преступность по различным направлениям как раз и может проявиться положительный эффект от реализации уголовной политики России.

Качество уголовно-правового регулирования, как, очевидно, считает законодатель, можно улучшить путем внесения изменений в Уголовный кодекс, что зачастую превращается, по образному выражению, в «латание тришкина кафтана». При этом нередко нарушаются правовая логика и юридическая технология Уголовного кодекса, а вопросы решаются очень просто: криминализировать или декриминализировать деяние, снизить или увеличить санкции. И тенденции уголовной политики, в свете изменений УК РФ с момента введения его в действие, однозначно показали, что процесс криминализации преобладает над процессом декриминализации в отношении 2 к 1.

Больше всего поправок, касающихся криминализации деяний, было внесено в нормы о преступлениях в сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ), нормы о преступлениях против конституционных прав и свобод человека и гражданина (гл. 19 УК РФ) и

нормы о преступлениях против общественной безопасности и общественного порядка (гл. 24 УК РФ). Не всегда изменения базируются на оценке криминальной ситуации. При возрастающем количестве преступлений с использованием компьютерных технологий, к сожалению, не подверглись усовершенствованию три статьи, включенные в гл. 28 УК РФ «Преступления в сфере компьютерной информации», лишь в гл. 21 УК введена ст. 159⁶ «Мошенничество в сфере компьютерной информации».

Чрезмерно активное реформирование УК РФ в последние годы привело к высказываемой рядом специалистов идее о кризисе уголовно-правового регулирования и необходимости подготовки нового Уголовного кодекса. Думается, что в современных условиях следует вести речь о кризисе уголовной политики государства, если рассматривать ее как долгосрочную стратегию оптимизации мер противодействия преступности, а основой и правовой базой такой стратегии является, как известно, уголовное и уголовно-процессуальное законодательство. По нашему мнению, первоочередными должны быть не изменения уголовного законодательства, а упорядочение уголовной политики. Изменения, вносимые в уголовный закон, должны базироваться на продуманной и долгосрочной концепции уголовной политики, положения которой, в свою очередь, следует разрабатывать с учетом данных мониторинга коренных и долгосрочных тенденций развития общественных отношений и криминальных проявлений, выделяя те из них, которые требуют уголовно-правовой защиты [1]. Претензии по поводу отсутствия четкой, осмысленной и продуманной уголовной политики, как кажется, необходимо адресовать не руководителям государства и не законодателям, которые, безусловно, определяют общую стратегию правоохранительных ведомств и решают проблемы их финансирования и концентрации ресурсов на тех или иных направлениях. Основную роль должны играть правоохранительные министерства и высшие судебные органы, в наибольшей степени воздействующие на преступность. Именно они обязаны не только докладывать политическому руководству об итогах года, как это традиционно принято, но им совместно с Федеральным Собранием РФ, возможно, следует готовить и представлять оценку эффективности нормативно-правового обеспечения деятельности на среднесрочную

и долгосрочную перспективу и разрабатывать меры по повышению эффективности уголовного судопроизводства и правоприменительной практики. Сюда могут входить меры по совершенствованию уголовного и иных отраслей законодательства или конкретных норм, находящихся в сфере их деятельности. Для этого у всех правоохранительных ведомств, спецслужб и судебных органов имеются научные учреждения, аналитические и методические подразделения. Они заинтересованы в «качественном» уголовном законе и разумной и непротиворечивой практической уголовной политике. Необходимо только нацелить их на выполнение соответствующих задач и стимулировать их выполнение, формулируя и внося предложения в Правительство РФ, которое и может формировать план законодательных инициатив и готовить на основе плана, используя интеллектуальный потенциал соответствующих правоохранительных ведомств, законопроекты и вносить их на рассмотрение в Госдуму.

Нынешнюю динамику качественных изменений УК РФ в самом общем виде можно представить следующим образом. Наибольшее количество изменений, внесенных в УК, связано с увеличением или сокращением сроков или размеров наказаний. Так, например, сроки лишения свободы были подняты в санкциях 60 статей, а снижены – в санкциях 140. Имеют место изменения, которые связаны с ужесточением уголовной ответственности за насильственные преступления в отношении подростков, криминализированы экстремистские преступления, преступления, посягающие на собственность и иные экономические отношения. Так, в 2009 г. в ч. 2 ст. 105, ч. 2 ст. 111, ч. 2 ст. 112 УК РФ, в квалифицированные составы этих статей, введено понятие «малолетний». Ужесточена уголовная ответственность за деяния, связанные с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в отношении несовершеннолетних (ч. 3 ст. 228¹ УК РФ), за склонение несовершеннолетних к их потреблению (ч. 3 ст. 230 УК РФ), а также повышены сроки наказания за изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическим изображением несовершеннолетних (ст. 242¹ УК РФ). В продолжение политики защиты несовершеннолетних в 2011 г. была установлена уголовная ответственность за розничную продажу им

алкогольной продукции и др. В 70 случаях это повлекло изменение категорий преступлений. Следует отметить, что криминализация пока не проявила отчетливых тенденций. Об этом косвенно свидетельствует, в частности, то, что после принятия в декабре 2009 г. федерального закона, направленного на усиление уголовной ответственности за совершение насильственных преступлений против малолетних и несовершеннолетних, наблюдается увеличение количества проявлений педофилии и других форм насилия.

В числе других мер, связанных с модификацией наказаний, можно назвать следующие. В декабре 2011 г. была введена ст. 53¹ УК РФ «Принудительные работы», которые применяются как альтернатива лишению свободы при совершении преступлений небольшой, средней тяжести и тяжкого преступления впервые и назначаются на срок от двух месяцев до пяти лет. Пожизненное лишение свободы (ст. 57 УК РФ) расширило сферу применения, поскольку это наказание применялось как альтернатива смертной казни, к настоящему времени – за совершение особо тяжких преступлений, посягающих на жизнь, здоровье населения и общественную нравственность, общественную безопасность, половую неприкосновенность несовершеннолетних, не достигших 14-летнего возраста.

С другой стороны, просматривается тенденции к гуманизации и либерализации уголовной ответственности. Тенденции, формирующие декриминализацию и оптимизирующие процесс дифференциации наказания, нашли проявление в ряде изменений. Декриминализации в рассматриваемый период подверглись только девять статей УК РФ: ст. 129 «Клевета», ст. 130 «Оскорбление», ст. 152 «Торговля несовершеннолетними», ст. 173 «Лжепредпринимательство», ст. 182 «Заведомо ложная реклама», ст. 188 «Контрабанда», ст. 200 «Обман потребителей», ст. 265 «Оставление места дорожно-транспортного происшествия», ст. 298 «Клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава, судебного исполнителя». В остальных случаях декриминализация заключалась лишь в частичной либерализации норм, причем в 28 статьях появились оценочные признаки, большая часть которых носит качественный характер, например квалифици-

рующий признак «по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо *социальной группы*» по так называемым преступлениям экстремистской направленности.

Непоследовательность действий законодателя выражается, например, в декриминализации клеветы (ст. 128 УК РФ) и введении через полгода аналогичной нормы (ст. 128¹ УК РФ). Либерализация коснулась и наказаний. Так, минимальный срок лишения свободы как основного из применяемых видов наказания (ст. 56 УК РФ) был снижен с шести до двух месяцев, что с очевидностью расширило возможности судейского усмотрения. Были расширены также основания для назначения наказания в виде лишения свободы с отбыванием срока в колонии-поселении для лиц, совершивших умышленные преступления небольшой и средней тяжести, ранее не отбывавших наказание. В воспитательных колониях был установлен единый режим, а также выделен еще один вид исправительных учреждений – лечебное исправительное учреждение. В 2011 г. существенно изменилась ст. 46 УК «Штраф». Прежде всего, был увеличен минимальный размер штрафа – с 5 тыс. до 5 млн р. Суммы штрафов установлены в абсолютном денежном выражении или в размере зарплаты или дохода за период от двух недель до пяти лет. Но основные изменения связаны с установлением нового порядка исчисления штрафа за взяточничество и коммерческий подкуп, что предполагает, по мнению законодателя, усиление противодействия этим преступлениям с помощью увеличения штрафных санкций. Судить об эффективности данной меры наказания пока рано. Претерпел изменение такой вид наказания, как исправительные работы: было принято решение в отношении граждан, имеющих постоянное место работы, заменить это наказание штрафом. Гражданам, не имеющим постоянного места работы, назначаются исправительные работы в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями. Новая редакция ст. 53 УК РФ «Ограничение свободы» представляет собой комплекс устанавливаемых судом запретов и обязанностей, которые должны исполняться осужденным без изоляции от общества под надзором уголовно-исполнительных инспекций. Данный вид наказания лидирует, он отражен в санкциях 128 составов преступлений.

Добавление в санкции статей наказаний, не связанных с лишением свободы, можно признать позитивной тенденцией, так как это направлено на совершенствование дифференциации уголовной ответственности. Введение данного вида наказания имеет позитивную направленность, поскольку позволяет сократить количество осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях.

Негативным изменением в системе наказаний следует признать исключение из нее в декабре 2003 г. такого вида наказания, как конфискация имущества. Как известно, конфискация имущества снова была включена в Уголовный кодекс в июле 2006 г. в качестве иной меры уголовно-правового характера, что вряд ли можно оценить как логичные и продуманные действия законодателя. Исключение конфискации имущества как вида наказания без обоснованных и понятных аргументов со ссылкой на то, что это неэффективный вид наказания, не выдерживает критики, поскольку он являлся весьма эффективным уголовно-

правовым средством противодействия преступлениям против собственности в сфере экономической деятельности и противодействия коррупционной преступности. Но применительно к конфискации как уголовно-правовой мере из 57 составов, по которым она может применяться, только 14 могут быть отнесены к корыстным или коррупционным преступлениям. В перечне имеются статьи о нарушениях избирательных, авторских и смежных прав, о разглашении тайны усыновления и др. В то же время отсутствуют все виды хищений, легализации (отмывание) денежных средств и иного имущества, полученного преступным путем, налоговых преступлений и т.п.

Оценивая текущее реформирование Уголовного кодекса РФ, невозможно однозначно оценить нововведения, это требует детального изучения, но полученные результаты уже сейчас свидетельствуют о том, что необходимо разработать концепцию реформирования уголовного законодательства и рассматривать ее как направление уголовной политики.

ПРИСТАТЕЙНЫЙ СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Концепция государственно-правовой политики в области борьбы с преступностью (проект). – М. : Акад. МВД России, 1996.
2. Кузьменко А. Бездонная бочка «Росагролизинга» / А. Кузьменко // РБК daily. – 2012. – 22 февр.
3. Синяева Ю. Крыша для бизнеса / Ю. Синяева // РБК daily. – 2013. – 22 февр.
4. Смирнов К. Лишняя полиция. Финансовая / К. Смирнов // МК. – 2013. – 22 февр.

REFERENCES

1. Draft Concept of state-legal policy on crime fighting. [Konceptcija gosudarstvenno-pravovoj politiki v oblasti bor'by s prestupnost'ju (proekt)]. Moscow, 1996.
2. Kuz'menko A. «Rosagrolizing» bottomless pit. [Kuz'menko A. Bezdonnaja bochka «Rosagrolizinga»]. RBK daily, 2012, 22 Febr.
3. Sinjaeva Ju. Business protection racket. [Sinjaeva Ju. Krysha dlja biznesa]. RBK daily, 2013, 22 Febr.
4. Smirnov K. Excessive Police. Financial. [Smirnov K. Lishnjaja policija. Finansovaja]. MK, 2013, 22 Febr.

Сведения об авторе

Ревин Валерий Петрович – заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: revin_vp2@mail.ru.

Information about author

Revin Valerij Petrovich – Head of Chair of Criminal and legal disciplines of Institute of international law and economics of A.S. Griboedov, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation; e-mail: revin_vp2@mail.ru.