

Концепция уголовной политики и совершенствование уголовного и уголовно- процессуального законодательства

И.Н. Кондрат

Статья посвящена изучению современной концепции уголовной политики Российского государства с позиций определения основных направлений совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Концепция уголовной политики сегодня представляется как система официально принятых в государстве положений, определяющих сущность, цель, направления, приоритеты и критерии эффективности нормотворческой и правоприменительной деятельности в области защиты личности, общества и государства от преступных посягательств, и в первую очередь средствами уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства¹.

Есть все основания утверждать, что такая концепция должна являться основой для разработки перспективных и ежегодных планов законопроектной деятельности Президента РФ и Правительства РФ, проектов нормативных правовых актов в области совершенствования законодательства и практики его применения, а также основой для оценки и последующей корректировки уголовной политики. В п. 38 «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.»² определено, что «главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности ... должны стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей

и подростков, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере».

Формируя уголовную политику, законодательная и исполнительная власти в первую очередь отвечают на вопросы: какие деяния в государстве признаются преступлением и каковы меры уголовного преследования для борьбы с ним? Вопрос о наиболее правильной организации уголовного процесса возникает позднее. При этом юридическое содержание понятий «преступление» и «наказание», «нормативное закрепление института процессуального принуждения», а также «меры защиты прав и свобод человека в ходе уголовного судопроизводства» характеризует цели, которые публичная власть ставит перед собой и перед обществом в конкретный исторический период.

Нельзя не замечать, что в последние годы в нашей стране участились призывы к пересмотру обязательств, принятых на себя Россией по Конвенции о защите прав человека и основных свобод³. Широ-

Кондрат Иван Николаевич – к.ю.н., профессор кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России. E-mail: inkondrat@mail.ru

ко известно, что значительная часть жалоб наших граждан в Европейский суд по правам человека подана по поводу нарушений, допущенных в ходе уголовного преследования⁴. На государственном уровне нередко высказывается недовольство решениями, выносимыми ЕСПЧ по искам против России, которые якобы наносят ущерб суверенитету страны. Предлагаются меры по сокращению числа решений, выносимых ЕСПЧ в пользу заявителей по жалобам против России, в частности создание особой процедуры оперативного пересмотра уголовных дел с участием граждан, чьи жалобы были приняты к рассмотрению⁵.

В этой связи требуется указать, что нельзя не понимать, что каждое решение, которым Россия признается виновной в нарушении положений Конвенции, служит не подрыву независимости нашей страны или умалению ее достоинства, а шагом к укреплению законности и защите прав личности в нашей стране. Решения ЕСПЧ наглядно показывают, что в современном виде судебный контроль и прокурорский надзор не могут достаточно эффективно препятствовать массовым нарушениям при осуществлении уголовного преследования. В области соблюдения международно-правовых стандартов уголовного права и судопроизводства достигнуто немного:

- процент оправдательных приговоров по уголовным делам очень низкий;
- принятие судами решений о заключении граждан под стражу и иных ограничениях их прав осуществляется без соблюдения предусмотренных Конвенцией гарантий;
- имеет место «круговая порука» оперативно-розыскного, следственного и судебного аппаратов;
- изменения, вносимые в уголовное законодательство, зачастую несистемны и не обусловлены реальной опасностью для общественных отношений⁶.

По нашему убеждению, если все эти проблемы в конечном счете и должны быть решены внутригосударственными средствами, то без решений ЕСПЧ, подкрепленных действительными санкциями, стремление к законности в борьбе с преступностью может принять обратный ход. Современная концепция уголовной политики в Российской Федерации должна соответствовать международным правовым стандартам. В связи с этим она нуждается в коррекции с учетом многочисленных решений ЕСПЧ в адрес России и других европейских стран. Необходимо проводить специальную независимую экспертизу всех ситуаций, которые повлекли вынесение решений ЕСПЧ не в пользу нашей страны. Вынесение многих из них можно было бы избежать, если бы следственные и судебные органы проводили детальный анализ правоприменительной практики и не повторяли ошибок прошлого.

Поэтому основные направления уголовной политики России на ближайшую и среднесрочную перспективу должны состоять в том, чтобы обеспечить соответствие отечественного уголовного

законодательства и практики его применения международным и конституционным стандартам прав человека и безопасности, оптимизировать и привести в соответствие с криминологической ситуацией систему принципов, приоритетов и содержание механизма уголовно-процессуального регулирования. Отдельно акцентируем внимание, что с момента принятия нового УПК РФ в сфере применения мер уголовно-процессуального принуждения сложилась достаточно сложная ситуация. Поскольку новые уголовные и уголовно-процессуальные нормы, по замыслу законодателя, должны были способствовать, помимо иных задач, снижению уровня преступности, то произошедший вместо этого ее явный рост как раз и говорит, по мнению В.В. Лунеева, о кризисных явлениях в уголовной политике⁷. Ее состояние Э.Ф. Побегайло назвал кризисом современной российской уголовной политики⁸.

Очевидный крен законодательных инициатив в сторону «совершенствования», а порой и просто усиления карательной составляющей наказания, без криминологического анализа окружающей действительности и адекватной оценки общественной опасности деяния, не только наносит вред нормальному развитию общества, но и приводит к снижению эффективности борьбы с преступностью на наиболее важных направлениях. Так, например, не перестают удивлять общественность попытки ФСКН России привлечь к ответственности ветеринарных врачей за незаконный сбыт психотропных веществ в форме инъекции обезболивающего препарата животному, поиск тысячных долей содержания опия в десятках тонн пищевого мака, официально ввозимого из европейских стран или борьба с «пропагандой потребления наркотиков» в виде украшений молодежной одежды. Усилия и ресурсы, затраченные ведомством и прокуратурой на то, чтобы добиться обвинительного приговора по этим делам, могли бы быть направлены на расследование действительного незаконного оборота наркотических средств.

Если проанализировать законодательные инициативы, исходящие от правоохранительных органов, то значительную их долю составляют предложения, направленные на: усиление ответственности за преступления (простое увеличение предусмотренных УК РФ максимальных сроков лишения свободы); расширение процессуальных полномочий правоохранительных органов путем ограничения гарантированных прав и свобод граждан. Целью таких законодательных инициатив провозглашается защита тех же прав и свобод от «всесильного криминала». При этом ужесточение уголовного и уголовно-процессуального законодательства обычно рассматривается как самодостаточная мера, а ее положительное влияние на снижение преступности рассматривается как аксиома⁹. Подобные предложения, по справедливому мнению А.Э. Жалинского, нередко представляют ничем не обоснованное мнение тех или иных авторов¹⁰. Наиболее часто они касаются ужесточения наказания за незаконный оборот наркотических средств, за

преступления террористической направленности, за хищения отдельных видов имущества и т.д.

Одна из причин внесения таких законодательных предложений, по мнению Б.Я. Гаврилова, в том, что «уголовно-правовая наука, к сожалению, не располагает реальными сведениями об общественной опасности того или иного противоправного деяния, а в ряде случаев – определенного вида преступного поведения. Другая причина обоснования необходимости усиления карательных мер со стороны государства заключается в том, что при реализации уголовной политики отсутствуют зачастую какие-либо конкретные сведения о социальных последствиях предстоящих изменений уголовной репрессии, а также о ресурсной стоимости такого законопроекта и согласно ли общество его финансировать, без чего в странах с устоявшимися системами уголовного правосудия не принимается ни один уголовный закон, устанавливающий преступность или усиливающий уголовное наказание за преступное поведение»¹¹.

Карательные тенденции, определявшие в последние годы общую направленность уголовной политики государства, одномоментно не сменятся. По этой причине у нас есть основания полагать, что указание Президента Российской Федерации на необходимость применять наказание в виде лишения свободы только за совершение преступлений «высокой степени общественной опасности» не приведет к реальному изменению правоприменительной практики. В то же время у нас нет оснований считать, что руководство правоохранительных органов, как на высшем уровне, так и на местах, разделяет такой подход. Поскольку понятие «степень общественной опасности», в отличие от понятия «степень тяжести преступления», не определено в УК РФ, то оно может наполняться правоприменителем произвольным содержанием по отношению к наиболее распространенным составам преступления.

В этой связи требуется поддержать оценку, которую дала Федеральная палата адвокатов Российской Федерации перспективам отдельных президентских инициатив: «...приходится опасаться, что заявленная в виде широкой декларации линия на сокращение репрессивности правоприменения, даже подкрепленная законодательными новеллами, натолкнется, как это бывало и прежде, на негласное противодействие заинтересованных в сохранении «высокого статуса» органов, профессиональных сообществ и отдельных должностных лиц. Исходя из опыта, можно предсказать, что такое противодействие будет осуществляться двумя путями: на низовом уровне – саботированием действия либеральных норм, а на более высоком – внесением предложений и законопроектов, направленных на контрреформу»¹².

Отдельно отметим, что низкое качество законопроектной деятельности и отсутствие четкой концепции уголовной политики напрямую ведет к ухудшению криминогенной обстановки в стране. С.К. Гогель в основу мер по борьбе с преступностью положил принцип целесообразности: уголовная

политика должна оценивать те меры, которые принимаются для борьбы с явлениями, признанными уголовным правом и криминологией преступлениями и причинами современной преступности. Последний аспект он исследовал в рамках рационального соотношения репрессии и превенции: «Надо признать, не только более целесообразным, но совершенно необходимым ... бороться с теми явлениями, которые признаются непосредственными источниками преступности»¹³.

Причины, по которым часть фактически совершенных преступлений не удастся выявить и раскрыть, разнообразны, и одна из них – ограниченность сил и средств правоохранительных органов. Это вынуждает их ранжировать свои задачи в деле выявления и раскрытия преступлений и использовать ограниченные силы и средства прежде всего для борьбы с тяжкими преступлениями¹⁴. Выявление приоритетов уголовно-правовой борьбы с преступностью в этих условиях – перспективная задача уголовной политики. Ограничение применения уголовной репрессии некоторые представители правоохранительных органов считают утопической либеральной идеей. На самом деле ни одно современное общество не может позволить себе выделять на тотальную законность и уголовное преследование за все совершенные преступления необходимого количества ресурсов¹⁵.

Нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства традиционно сформулированы исходя из понимания, что интерес общества исчерпывающим образом выражен в уголовном запрете. По каждому выявленному преступлению правоохранительные органы должны добиваться вынесения обвинительного приговора, невзирая на соотношение материального и социального ущерба, причиненного самим преступлением и действиями по его раскрытию и последующему наказанию. Осознание ограниченности ресурсов, которые государство может выделить на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, должно подвигать исполнительную и законодательную власть к идее создания правовых механизмов избирательного отказа от преследования конкретных правонарушений. Примером могут служить уголовно-правовые институты малозначительности деяния (ч. 2 ст. 14 УК РФ) и освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием (ч. 1 ст. 75 УК РФ).

Положение ч. 2 ст. 14 УК РФ, допускающее отказ от преследования по широкому кругу малозначительных случаев нарушения уголовного закона, применяется органами предварительного расследования крайне редко. Так, Верховный суд Российской Федерации оставил без удовлетворения надзорные представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по делам жителей Сахалинской области граждан И., Г. и П., каждый из которых был изобличен в незаконном вылове шести (!) штук рыбы для употребления в пищу и оправдан судом по ч. 1 ст. 256 УК РФ ввиду малозначительности деяния¹⁶. Сам факт подачи прокуратурой надзорных представлений по делам та-

кого рода свидетельствует о неверном определении целей правоохранительной деятельности, даже в ситуации широкого распространения браконьерства в Дальневосточном федеральном округе. Это характерный пример избыточной репрессивности правоохранительной системы. Преобладающее в российской юриспруденции представление прошлого века о том, что неосужденный преступник подрывает основы всей системы правоотношений, не побуждает создавать механизмы оптимального распределения ресурсов. Такой подход не учитывает ограниченности людских ресурсов, рабочего времени сотрудников, бюджета правоохранительных органов и всей страны.

Ведомства, образующие правоохранительную систему России, регулярно демонстрируют стремление довести до обвинительного приговора даже такие дела, преследование по которым может быть прекращено на основании действующего законодательства. Кроме того, такой традиционный количественный показатель в оценке деятельности следственных органов, как число переданных дел в суд, приводят к продолжению процессуального преследования в условиях, когда основания отпадают. Это актуализирует вопрос о реализации примирительных процедур на досудебной стадии¹⁷. Должен найти действенное применение Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»¹⁸, который был принят в соответствии с резолюцией VII Всероссийского съезда судей. Современный зарубежный опыт предлагает различные варианты решения задачи оптимизации уголовного преследования. Важнейшим в этом отношении может быть механизм возможности отказа от дальнейшего уголовного преследования лица по мотивам его нецелесообразности, т.е. когда общество ничего не выигрывает от осуждения конкретного виновного. Так, в Кодексе Королевской службы преследований для Англии и Уэльса¹⁹ определяется, что, «исходя из соображений публичного интереса, преследование может быть прекращено при наличии доказательств виновности, в том числе, если:

- a) суд, вероятно, назначит номинальное наказание;
- b) виновный уже отбывает наказание за другое преступление, так что новый приговор не изменит существенно его положение;
- c) преступление совершено по неосторожности;
- d) преступление имеет характер единичного эпизода, совершено по недоразумению;
- e) с момента совершения преступления прошел значительный срок;
- f) преследование негативно отразится на физическом и душевном здоровье подсудимого;
- g) речь идет о престарелом или больном лице;
- h) виновный компенсировал причиненный им ущерб;
- i) в ходе судебного разбирательства могут

стать достоянием гласности сведения, вредящие источнику информации, международным отношениям или национальной безопасности».

Разумеется, сегодня нельзя ожидать, что эти положения могут быть напрямую включены в российское законодательство в качестве оснований к прекращению уголовного дела. Но сама по себе готовность правоохранительных органов подчинять свою активность при формировании концепции уголовной политики криминологическим реалиям, а не формальным интересам заслуживает, на наш взгляд, поддержки и одобрения. В целом же отметим, что законы, отражающие сущность уголовной политики, должны в максимальной степени отражать объективный ход социального развития и уровень развития общества. В противном случае их создание на основе интересов только господствующей публичной власти приводит к игнорированию таких законов и их нарушению. Еще в Древней Греции был известен принцип: «Законы настолько совершенны, насколько люди готовы их соблюдать»²⁰.

Проведенное исследование позволило сформулировать цели современной уголовной политики:

1. Обеспечение безопасности личности, ее прав и свобод, а также общества и государства от угроз, связанных с преступностью.
2. Минимизация уровня социальной напряженности в обществе на основе справедливого урегулирования конфликта общественных отношений, вызванного преступлением.
3. Содействие достижению социального благополучия на основе реализации идей социальной реабилитации лиц, вовлеченных в общественные отношения, вызванные преступлением.

Достижение этих целей предполагает решение ряда взаимосвязанных задач уголовной политики, которые на современном этапе общественного развития состоят в том, чтобы:

- обеспечить адекватность уголовного законодательства актуальным криминальным угрозам и ведущим тенденциям в развитии преступности;
- достичь качественного улучшения реального состояния преступности, в первую очередь путем снижения объема и уровня организованной, рецидивной, террористической и насильственной преступности, а также преступности несовершеннолетних;
- добиться полного соответствия уголовного и уголовно-процессуального законодательства и практики его применения конституционным и международно-правовым стандартам прав человека;
- гарантировать права и законные интересы лиц, потерпевших от преступлений, обеспечив их безопасность и создав условия для полной реализации прав человека на доступ к правосудию, справедливый суд и компенсацию причиненного преступлением вреда;
- преобразовать систему уголовно-правовых последствий совершения преступлений с учетом необходимости одновременного решения кара-

тельных, восстановительных, социальных и иных задач.

Отдельно подчеркнем, что в ситуации формирования новой концепции уголовной политики необходима ясность политической программы, определяющей цели проводимой уголовной политики, а также методы и средства ее осуществления. Не менее важным является учет в уголовной политике таких позиций, как общественное и национальное согласие; соблюдение прав человека и гражданина; государственно-правовая идеология; социальная защита потерпевшего; господство права и закона, разделение властей. Все это должно быть положено в основу разработки концепции уголовной политикой современной России. При этом необходимо учитывать опыт европейских стран в построении правового государства. Все направления уголовной политики не должны идти вразрез с требованиями

демократичности, уважения к правам личности и гуманизации практики применения уголовно-процессуального законодательства²¹. Такая гуманизация должна соседствовать с реальным утверждением судебной власти, повышением авторитета следственных органов и органов надзора за законностью. А уголовная политика, определяющая все вышеназванные качества уголовного процесса в правовом государстве, ни в коей мере не должна абстрагироваться от системы общечеловеческих ценностей.

Kondrat I.N. Concept of Criminal Policy and Improvement of Criminal Law and Criminal Procedure Law.

Summary: The paper is concerned with the modern concept of the criminal policy of the Russian state from the standpoint of determining the main directions of improving the criminal and criminal procedural law.

Ключевые слова

Уголовная политика, уголовное судопроизводство, уголовный закон, охрана прав и свобод личности.

Keywords

Criminal policy, criminal procedure, criminal law, the protection of individual rights and freedoms.

Примечания

1. 1См., напр.: Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М., 2010; Похмелкин А.В., Похмелкин В.В. Новая концепция уголовной политики. М., 1992; Саркисов Р.С. Российская правовая политика как концепция и реальность: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008; Фефелов П.А. Уголовно-правовая концепция борьбы с преступностью: Основы общей теории. Екатеринбург, 1999.
2. См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // [Электронный ресурс] URL: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=52295>
3. См.: ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ «О ратификации конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней».
4. На 31 декабря 2011 года в Европейском суде по правам человека было зарегистрировано 40 тыс. 250 жалоб против России, что составляло 26,6% от общего числа поступивших жалоб. Иски наших граждан составляют самую многочисленную категорию среди поступающих на рассмотрение ЕСПЧ // [Электронный ресурс] URL: <http://ria.ru/world/20120126/549514271.html>
5. См., в частности: Интернет-конференция с Председателем Конституционного суда РФ Зорькиным В.Д. на тему: «Деятельность Конституционного суда Российской Федерации по защите прав и свобод граждан» (ИА «ГАРАНТ».18.06.2012) // [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/action/conference/403248/>
6. См., в частности: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2011 год // [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/law/hotdocs/17545.html#_UNx8_eQ3ZtA
7. Эту закономерность подробно обосновал в своих трудах В.В. Лунеев. См.: Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. М.: ВолтерсКлувер, 2005.
8. См.: Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М.: Норма, 2006. С. 44.
9. Примером ограничения прав граждан в пользу полномочий следствия является продление до 30 суток срока содержания под стражей без предъявления обвинения по составам преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 206, 208, 209, 210, 277, 278, 279, 281 и 360 УК РФ (ч. 2 ст. 100 УПК РФ).
10. См.: Жалинский А.Э. О современном состоянии уголовно-правовой науки // Уголовное право. 2005. № 1. С. 21–24.
11. Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты. М.: Изд-во Проспект, 2008. С. 8.
12. Доклад Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации «Обеспечение прав и интересов граждан при осуществлении уголовно-правовой политики в Российской Федерации» (2010 г.) // [Электронный ресурс] URL: http://www.fparf.ru/doklad/ug_pr_polit/ug2.htm
13. См.: Гогель С.К. Курс уголовной политики в связи с уголовной социологией. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 6–10.
14. Там же. С. 21.
15. См. подр.: Социально-экономические последствия уголовной политики государства в отношении бизнеса // Уголовная политика в сфере экономики: экспертные оценки. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. С. 4–21.
16. См.: Надзорные определения Судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда РФ по делам от 3 августа 2006 года № 64-Дп06-13, от 8 августа 2006 года № 64-Дп06-14 // Информационно-правовая система «Гарант» (версия от 09.12.2012).
17. См.: Выступление Председателя Верховного суда РФ Лебедева В.М. на VIII Всероссийском съезде судей // [Электронный ресурс] URL: http://www.vsr.ru/vscourt_detale.php?id=8351
18. См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.
19. См.: Code for Crown Prosecutors Introduction // [Электронный ресурс] URL: http://www.cps.gov.uk/publications/code_for_crown_prosecutors/introduction.html
20. См.: Афины. Законодательство Солона // [Электронный ресурс] URL: http://www.world-history.ru/countries_about/1853.html
21. См. доп.: Антонов И.А. Нравственные основы уголовно-процессуальной деятельности: назначение и принципы уголовного судопроизводства. СПб., 2004.