

УДК 343.21

В.А. Уткин

«ВИРТУАЛЬНОЕ» УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Статья посвящена критическому анализу сложившейся правотворческой практики принятия законодательных норм со значительным отложенным или даже неопределенным сроком введения их в действие. Показано отрицательное влияние подобных норм на механизм правового регулирования, юридическую науку, преподавание уголовного и уголовно-исполнительного права.

Ключевые слова: эффективность правового регулирования, уголовно-правовое и уголовно-исполнительное законодательство, проявления бюрократизации в правовой системе.

Со времени принятия Уголовного и Уголовно-исполнительного кодексов Российской Федерации развернулось бурное законодотворчество. Было принято соответственно 150 и 75 федеральных законов, вносящих в них многочисленные, нередко спонтанные и противоречивые поправки. Наиболее масштабные из них касались уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера (2003, 2006, 2009, 2011 гг.). Другой негативной чертой современного российского законодотворчества в области борьбы с преступностью было издание уголовных и уголовно-исполнительных законов с длительным, а фактически нередко с неопределенным сроком введения их в действие. Начало этому положено еще в 1996 г., когда в Федеральном законе о введении в действие УК РФ в ст. 4 указывалось, что «положения настоящего Кодекса о наказаниях в виде обязательных работ, ограничения свободы и ареста вводятся в действие федеральным законом после вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации по мере создания необходимых условий для исполнения этих видов наказания, но не позднее 2001 года».

Как известно, «не позднее 2001 года» эти необходимые условия не были созданы, и в начале 2002 г. ст. 4 указанного Закона была изменена, определяя дифференцированные сроки введения в действие опять же «по мере создания необходимых условий», но для каждого наказания отдельно: для обязательных работ – «не позднее 2004 года», для ограничения свободы – «не позднее 2005 года», для ареста – «не позднее 2006 года».

Спустя еще десять лет из трех предусмотренных УК наказаний лишь обязательные работы оказались реализованными в установленный срок. Ограничение свободы было введено лишь в январе 2010 г., но совершенно в ином виде, нежели то, о котором говорилось в УК РФ в 1996 г. Судьба ареста вообще незавидна¹.

¹ Известно, что уже с 2006 г. в Государственной Думе находятся предложения об исключении его из системы наказаний ввиду отсутствия перспектив создания арестных домов. Соглашаясь в целом с такими проектами, все же предложили бы решать этот вопрос дифференцированно, сохранив

В упомянутых выше федеральных законах 1996 и 2002 гг. о введении в действие УК говорилось о «создании необходимых условий». Следовательно, в 1996 г. их не было. Зачем же и тогда, и впоследствии нужно было принимать законы с заведомым знанием об отсутствии необходимых условий их реализации? Еще в 1993 г. А.И. Зубков обоснованно критиковал позицию авторов законопроектов, «считающих, что именно сейчас нужно «застолбить» все возможные новеллы, пусть даже если они начнут реализовываться спустя много лет. Такой закон вряд ли будет эффективным, это лишь декларация, а она мало что даст сегодняшней (да и завтрашней) правоприменительной практике» [1. С. 6].

Тем не менее подобная законотворческая практика налицо. Характерным ее проявлением стало принятие 17 ноября 2011 г. Государственной Думой Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Предусмотренное им наказание в виде принудительных работ вначале должно было применяться с 1 января 2013 г., т.е. через год после его принятия. Впоследствии этот срок был отодвинут еще на год, а в конечном итоге и вообще до 2017 г.

Оставив в стороне обсуждение действительной необходимости именно такого наказания, его наименования, соответствия общепризнанным международным актам, Конституции, наконец, действительные реальные перспективы строительства исправительных центров [2. С. 46–51], подойдем к этому вопросу с более общих позиций – с констатации наличия (и даже развития) в российском законодательстве в сфере борьбы с преступностью особых правовых общностей – «виртуального» уголовного и уголовно-исполнительного права. Сам этот термин, конечно, условен, он взят из сферы информационных технологий и в нашем случае обозначает некий массив законодательных норм с отложенным значительным или вообще неопределенным («до создания необходимых условий») сроком введения в действие. Такие законы существуют сугубо в информационном поле, фактически выполняя, тем не менее, совершенно определенные и, как показано ниже, зачастую далеко не безобидные функции.

Политологи, исследовавшие феномен бюрократизации государственного управления, давно обратили внимание на такой ее аспект, как принятие нормативных правовых актов, не обусловленных общественным мнением, мно-

данное наказание как применяемое исключительно к военнослужащим. Особенно в свете возможной ликвидации дисциплинарных воинских частей. Ведь согласно ч. 3 ст. 54 УК РФ предполагалось, что военнослужащие должны отбывать арест на гауптвахтах, а таких учреждений в гарнизонах достаточно. В феврале 2014 г. Федеральным законом № 7 ФЗ в ст. 16 УИК внесено дополнение, согласно которому арест военнослужащих на гауптвахтах должен исполняться военной полицией Вооруженных сил Российской Федерации.

¹ В практике этот закон именуют «Законом от 7 декабря 2011 г. № 420 ФЗ», т.е. указывая день подписания его президентом. Такой подход, впрочем, как и в отношении иных соответствующих законов, неправилен. Согласно ст. 2 Федерального закона от 25 мая 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания» это дата принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. Имеющая место, в том числе в официальных источниках, «передатировка» законов указанием на дату подписания их президентом не только нарушает упомянутый закон, но и противоречит конституционному разделению властей.

гочисленность вносимых в законодательство изменений и дополнений, их необоснованность и противоречивость, использование законодательной нормы в качестве политической декларации. При этом «специфика правового регулирования в условиях приоритета государственной бюрократии проявляется в том, что право от нормирования объективных процессов, происходящих в обществе, сводится к законодательному оформлению личных представлений ее лидера либо их группы» [3. С. 36].

При таком взгляде значение и роль «виртуального» уголовного и уголовно-исполнительного законодательства едва ли могут исчерпываться его декларативностью. По-видимому, главная явная цель подобных «деклараций о намерениях» – побуждение к созданию «необходимых условий» (в нашем случае – к строительству арестных домов, исправительных центров и т.д.). Но если в 1996 г. это обеспечивалось хотя бы формально, то позднее даже не предполагается. В ст. 9 Федерального закона РФ «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» указывалось, что Правительству Российской Федерации при разработке проектов федерального бюджета на 1997 г. и последующие годы необходимо предусматривать выделение централизованных капитальных вложений и финансовых средств, обеспечивающих введение в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

В положениях о введении в действие указанного Федерального закона от 17 ноября 2011 г. вовсе не содержалось упоминания о каких-либо планируемых средствах для создания исправительных центров. Откуда же они появятся в современных кризисных условиях, если аналогичные учреждения (применительно к ограничению свободы) не строились с 1996 г., и именно поэтому ограничение свободы было реализовано совсем в иной версии? Вопрос явно риторический¹.

Нет сомнения, что нормативно-правовое регулирование и официально обозначенное стремление к таковому – все же юридически разные категории. Последнее вполне может достигаться разного рода концепциями, программами, стратегиями и планами законопроектных работ. Но все же не законами с неопределенными или отдаленными перспективами введения их в действия.

Тогда у «виртуального» законодательства, видимо, есть иные, не столь очевидные, латентные задачи. Оставив в стороне такую неизбывную прозаическую и немаловажную сторону деятельности российской бюрократии, как ее желание «угодить начальству», в сочетании с надеждой на то, что впоследствии «или шах умрет или ишак сдохнет», возьмем на себя смелость утверждать, что такое законодательство обычно преследует цели:

– продемонстрировать стремление что-то реформировать или с чем-то быстро покончить²;

¹ Внимательный читатель здесь сошлется на ч. 3 ст. 60¹ УИК РФ (также пока не введенную в действие). Согласно ей «изолированные участки, функционирующие как исправительные центры, могут создаваться при исправительных учреждениях». Но ведь Концепция реформирования УИС до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства с октября 2010 г., предполагает перевод учреждений на преимущественно **тюремные начала** отбывания лишения свободы, где не может быть таких «изолированных участков» по определению.

² В начале 2012 г. достоянием общественности стали три разработанных Минюстом законопроекта, касающихся создания в России службы probation и особенностей статуса ее сотрудников. При-

- дать скорый и на первый взгляд решительный ответ встревоженному общественному мнению;
- повысить имидж власти и государства в международном сообществе «цивилизованных стран».

Кроме того, нужно иметь в виду исторически сложившуюся противоречивую особенность российского правосознания и менталитета – причудливое сочетание «юридического фетишизма» с «правовым нигилизмом». Первый предполагает, что для решения всех проблем необходимо и достаточно принятия закона. Второй демонстрирует одновременное неуважение к закону, хорошо отраженное еще в XIX в. известным русским классиком: «Суровы законы российские. Единственное, что умаляет их строгость и непреклонность, – это неисполнение»¹.

Обратимся, однако, снова к политологам. «Когда очередная идеологическая цель... начинает входить в противоречие с реально функционирующей экономикой, тогда государственная бюрократия с тем, чтобы «технично» де-завуировать свой прокол в глазах общественного мнения ... предлагает новую, очередную, более амбициозную модернизацию, которая тем или иным образом корректирует предшествующую идеологическую цель, нивелируя тем самым ответственность правящей государственной бюрократии» [3. С. 360].

Разве движение законодателя в последние десятилетия по цепочке: «отмена конфискации» – «возврат конфискации» – «ограничение свободы» – «особо (до 500 млн руб.!) крупные штрафы» – «принудительные работы» в этой связи ничего не напоминает? Кто-нибудь, к примеру, ответил за фактический провал широко разрекламированного ранее ограничения свободы с электронным мониторингом и за пустую трату миллиардов рублей на в сущности бесполезные в профилактике «электронные браслеты»? [5]. Сколько процентов осужденных в нашей стране за последние полгода были приговорены к особо крупным штрафам и сколько из них было реально взыскано? Вместо ответа вновь предлагается очередная коренная модернизация в виде создания неких «соответствующих международным стандартам служб пробации» с неизбежным разрушением давно и успешно действующих уголовно-исполнительных инспекций.

Но «виртуальное» уголовное законодательство вредно и уже самим фактом существования. Прежде всего в теоретическом плане оно размывает

мечательно, что после принятия соответствующих федеральных законов их предполагалось вводить поэтапно, с 1 января 2013 г. до 1 января 2016 г. (подробности см. [4]).

¹ К сожалению, этому порой способствует низкое качество и даже неисполнимость самих законов. Так, в ч. 1 ст. 53¹ УК (в ред. 2011 г.) указан порядок назначения принудительных работ: «Если, назначив наказание в виде лишения свободы (до пяти лет включительно. – *В.У.*), суд придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания в местах лишения свободы, он постановляет заменить осужденному наказание в виде лишения свободы принудительными работами». Аналогичный порядок назначения альтернативной лишению свободы меры был, как известно, предусмотрен в ст. 24² УК РСФСР 1960 г. (в ред. 1977 г.) применительно к условному осуждению к лишению свободы с обязательным привлечением осужденного к труду. Но тогда эта мера не входила ни в перечень наказаний (ст. 21 УК РСФСР), ни в санкции статей Особенной части Кодекса. Как тогда совместить с ч. 2 ст. 53¹ УК РФ наличие принудительных работ и в системе наказаний (ст. 44 УК) и, что самое главное, в санкциях многих статей Особенной части наряду с лишением свободы?

нормативность и властность в правовой системе, что, без сомнения, в будущем должно привлечь серьезное внимание ученых – теоретиков права. Способствует девальвации закона, «эрозии» его авторитета в обществе, поскольку дает лишь иллюзию правового регулирования. Применительно к системе наказаний искажает ее реальную репрессивность и вносит в нее информационные искажения.

«Виртуальные» нормы уголовного права нередко провоцируют массовые ожидания в среде осужденных, ибо их возможное будущее введение в действие создает почву для обращения осужденных в суды о снижении наказания на основании ст. 10 УК об обратной силе уголовного закона, смягчающего наказание или иным образом улучшающего положение лица, совершившего преступление. Соответственно при невступлении таких норм в силу возникающее в результате этого разочарование чревато ростом напряженности в исправительных учреждениях.

Как ни парадоксально, но «виртуальное» уголовное законодательство способно отрицательно влиять и на реальную судебную практику. Известно, что после принятия УК РФ 1996 г. отдельные военные суды необоснованно назначали осужденным военнослужащим уголовное наказание в виде ареста, ссылаясь на ч. 3 ст. 54 УК.

Другой пример. 18 декабря 2002 г. Президиум Верховного Суда РФ своим постановлением № 891п2002 отменил приговор Молчановского районного суда Томской области в части возложения на условно осужденного обязанности по выполнению бесплатных общественно полезных работ в количестве 30 часов. Районный суд, принимая такое решение в 2002 г., руководствовался положением ч. 5 ст. 73 УК РФ о том, что «суд может возложить на условно осужденного исполнение и иных обязанностей, способствующих его исправлению».

Все предшествовавшие вышестоящие судебные инстанции, включая Судебную коллегия по уголовным делам Верховного Суда, не усмотрели в данном приговоре нарушения закона. Однако Президиум занял противоположную позицию, мотивируя ее так: «Согласно ст. 44, 45 ч. 1 УК РФ обязательные работы являются видом наказания и применяются только в качестве основного вида наказания. По смыслу закона (ст. 45 УК РФ) за совершение каждого отдельного преступления может быть назначено только одно основное наказание».

Как видно, основой правовой аргументации Президиума Верховного Суда стала ссылка на статьи Кодекса, содержавшие положения об обязательных работах, которые в этой части не имели юридической силы, ибо были введены в действие лишь в 2004 г. Если ученый - правоведа в научной полемике вправе прибегать к разным нормативным источникам, в том числе в их историческом или законопроектном аспекте, то обоснование правоприменительного решения высшей судебной инстанции путем ссылки на недействующий закон явно несостоятельно.

«Виртуальное» уголовное законодательство способно породить и «сумятицу» в научных исследованиях. В частности, побуждать отдельных молодых ученых при попустительстве их руководителей активно браться за разработку соответствующих тем в надежде в будущем опередить конкурентов-

диссертантов. Тем самым научные силы отвлекаются от действительно актуальной проблематики. Известны даже случаи успешной защиты кандидатских диссертаций о наказании в виде ограничения свободы в версии 1996 г. Ценность таких изысканий очевидна.

Наконец, «виртуальное» уголовное и уголовно-исполнительное законодательство вносят искажения в учебный процесс, в преподавание соответствующих учебных дисциплин, в тексты учебников. Вот цитата из труда авторитетных ученых: «Передвижение без конвоя осужденных к аресту не разрешается. Осужденные пользуются правом ежедневной прогулки продолжительностью не менее одного часа» [6. С. 219]. Или: «Осужденным к принудительным работам предоставляются индивидуальные спальные места и постельные принадлежности» [7. С. 401].

Понятно, что «виртуальное» законодательство порождает «виртуальные» учреждения и «виртуальных» осужденных¹, но в подобных учебниках они преподносятся в повествовательном стиле как реально существующие. Видимо, соображения гонорарного свойства придают написанию таких глав и параграфов известный смысл, но все же пожалеем и студентов.

Сказанное требует, на наш взгляд, проведения своего рода «ревизии» уголовного и связанного с ним уголовно-исполнительного законодательства с целью освобождения их от «виртуальных» положений», вносящих диссонанс в механизм правового регулирования. Жизнь, в том числе практика введения в действие УК и УИК, показывает, что при наличии условий максимальный срок введения законов в действие не должен превышать полугода. Иначе уголовный закон теряет специфическое качество и авторитет нормативного регулятора высокой юридической силы.

Литература

1. *Зубков А.И.* Проблемы реформирования российского уголовно-исполнительного законодательства // Реформа уголовно-исполнительной системы и ее правовое обеспечение. М.: НИИ МВД РФ, 1993. С. 3–8.
2. *Уткин В.А.* Альтернативные санкции в России: состояние, проблемы и перспективы. М.: Penal Reform International, 2013. 66 с.
3. *Бутаков А.А.* К исследованию новейшей истории российской государственности: Византизм – история без конца. Омск: ГП Ом. обл. тип., 2011. 410 с.
4. *Уткин В.А.* Европейские правила о пробации и проблемы их реализации // Вестник Томского государственного университета. Право. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2012. № 1. С. 45–50.
5. *Титов С.* На «браслетном» деле бюджет потерял 3,7 млрд рублей // Комсомольская правда. 2013. 30 марта.
6. *Уголовно-исполнительное право*: учеб. М.: Юрайт, 2010. 430 с.
7. *Уголовно-исполнительное право России. Общая и Особенная части*: учеб. для бакалавров / под ред. В.Е. Эминова, В.Н. Орлова. М.: Юрайт, 2014. 800 с.
8. *Гуманизация* российского УК – фикция [Электронный ресурс] // Официальный сайт Forbes: ЗАО «Аксель Шпрингер Раша». 2014. Режим доступа: <http://www.forbes.ru/sobytiya-column/vlast/76113-gumanizatsiya-rossiiskogo-uk-fiksiya>, свободный (дата обращения: 20.09.2014).

¹ К аналогичному неутешительному выводу приходит и И. Трунов, считающий, что виртуальные арестные дома дополняются виртуальными исправительными центрами [8].

Utkin Vladimir A. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation).

«VIRTUAL» CRIMINAL AND PENAL ENFORCEMENT LEGISLATION.

Keywords: effectiveness of legal regulation, criminal and penal enforcement law- making process, bureaucratization in legal system.

The essential drawback of the current Russian law-making process in the sphere of fight against criminality is the adoption of rules of the Criminal Code and the Correctional Code with a considerable delay or even with the uncertain term of their putting into effect. The author thinks that such a law making process is one of the manifestations of bureaucratization in state government and calls such laws “virtual”.

Although, “virtual” legislation creates an illusion that the problem is being solved, it produces a number of negative consequences. It erodes the standardization and authoritativeness in the system of legal regulation, procures the “devaluation” of law and loss of its authority in society. It also distorts the repressiveness of the system of criminal penalties. “Virtual” legislation provokes mass groundless expectations among those convicts who rely on the retroactivity of criminal law and undermines judicial practice and forces the judges to refer to the adopted but not put into effect norms. Such legislation often distracts scientists from actual scientific problems and distorts both the training process and texts in the corresponding educational books.

It is necessary to revise the criminal and penal enforcement legislation and remove virtual norms from it. If there are no conditions, it is unreasonable to adopt such norms and case of their adoption the maximum term for their putting into effect should not exceed six months.

References

1. Zubkov A.I. *Problemy reformirovaniya rossiyskogo ugovolno-ispolnitel'nogo zakonodatel'stva* [Problems of reforming the Russian penitentiary legislation]. In: Zubkov A.I. (ed.) *Reforma ugovolno-ispolnitel'noy sistemy i ee pravovoe obespechenie* [The reform the penal system and its legal support]. Moscow: NII MVD RF Publ., 1993, pp. 3-8.
2. Utkin V.A. *Al'ternativnye sanktsii v Rossii: sostoyanie, problemy i perspektivy* [Alternative sanctions in Russia: status, problems and prospects]. Moscow: Penal Reform International Publ., 2013. 66 p.
3. Butakov A.A. *K issledovaniyu noveyshey istorii rossiyskoy gosudarstvennosti: Vizantiya – istoriya bez kontsa* [On the study of the modern history of the Russian state: Byzantium – a story without an end]. Omsk: Omsk Regional Tipography Publ., 2011. 410 p.
4. Utkin V.A. European rules of probation and problems of their realization. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*, 2012, no. 1, pp. 45-50.
5. Titov S. Na “brasletnom” dele byudzhet poteryal 3,7 mlrd rubley [On “bracelet” case the budget lost 3.7 billion rubles]. *Komsomol'skaya Pravda*, 2013. 30 March.
6. Zubarev S.M. *Ugovolno-ispolnitel'noe pravo* [Criminal executive law]. Moscow: Yurayt Publ., 2010. 430 p.
7. Eminov V.E., Orlov V.N. (eds.) *Ugovolno-ispolnitel'noe pravo Rossii. Obshchaya i Osobennaya chasty* [Criminal executive law of Russia. General and Special Parts]. Moscow: Yurayt Publ., 2014. 800 p.
8. *Gumanizatsiya rossiyskogo UK – fiktsiya* [Humanization of the Russian Criminal Code is a fiction]. Available at: <http://www.forbes.ru/sobytiya-column/vlast/76113-gumanizatsiya-rossiiskogo-uk-fiktsiya>. (Accessed: 20th September 2014).