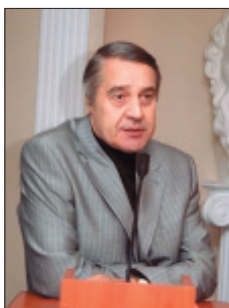


УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА: МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ КОЛЛИЗИИ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ



А. П. Кузнецов,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ
(Нижегородская академия МВД России, кафедра уголовного и уголовно-исполнительного права, профессор)

Коллизии в уголовном праве. Одним из направлений уголовной политики является разработка научных положений по созданию уголовного законодательства, а также эффективности его применения. Согласованность и непротиворечивость уголовно-правовых положений выступает одним из обязательных условий функционирования уголовного законодательства, служит гарантом соблюдения прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь, несоблюдение юридико-технических правил, а также постоянно вносимые изменения и дополнения в процессе конструирования уголовно-правовых норм законодателем, способствуют рассогласованности созданной системы норм УК РФ, приводят к внутриотраслевым и межотраслевым коллизиям.

Проблема коллизий в праве не является новой для юридической науки. Она становилась объектом многочисленных научных исследований правоведов. В своих работах они высказывали различные суждения в отношении истоков появления коллизий, их определения, видов, взаимодействия между собой, правил преодоления, отграничения от смежных понятий. Однако, несмотря на это, решить ее до конца им так и не удалось. Все это заставляет нас вновь обратиться к определению коллизий в праве, уяснению их содержания.

Исследование терминологического значения слова коллизии показало, что коллизии (лат. *Collisio*) — это «столкновение противоположных

сил, стремлений, взглядов и интересов»¹. Толковый словарь русских слов аналогично трактует коллизию и определяет ее как «столкновение каких-нибудь противоположных сил, интересов, стремлений»².

В общетеоретической литературе коллизия понимается неоднозначно, ученые высказывают различные точки зрения. Так, в юридическом энциклопедическом словаре коллизия — это «расхождение (столкновение) двух или более формально действующих нормативных актов, изданных по одному и тому же вопросу»³.

С. С. Алексеев коллизии называет противоречия между отдельными правовыми актами⁴. А. А. Тилли определяет коллизию как «столкновение, конфликт двух законов или двух правовых систем, претендующих на применение»⁵. Н. А. Власенко считает, что коллизия — соотношение между нормами, выступающее в форме различия или противоречия при регулировании одного фактического отношения⁶. А. Ф. Черданцев под коллизией понимает наличие двух законов, нормы которых имеют различия в со-

1 Краткий словарь иностранных слов. — М., 1979. — С. 134.

2 Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М., 1981. — С. 248.

3 Юридический энциклопедический словарь. — М., 1987. — С. 179.

4 См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций в 2 т. Т. 2. — Свердловск, 1972. — С. 137.

5 Тилли А. А. Время, пространство, закон. — М., 1965. — С. 39.

6 См.: Власенко Н. А. Коллизия нормы в советском праве. — Иркутск, 1984. — С. 23.

держании, распространяющие на одни и те же фактические ситуации⁷. Как видно в источниках по общей теории права не сложилось единого понятия коллизии, что затрудняет применение этого института в отраслевых науках.

Не решена данная проблема и уголовно-правовой наукой. В действующем уголовном законодательстве проблема коллизий не получила надлежащей регламентации. В нем не дается понятия этого института, способов преодоления возникающих коллизий, что и предопределяет противоречия в преодолении коллизий уголовно-правовых норм правоприменителем.

По мнению В. Н. Кудрявцева и С. Г. Келиной в законодательном регулировании коллизий нет необходимости так как, во-первых, в Особенной части в принципе не должно быть конкуренции норм, а, во-вторых, упомянутые вопросы должны разрешаться не на уровне закона, а путем разъяснений Верховного суда и ученых юристов⁸. Несмотря на высказывания авторитетнейших ученых согласиться с ними трудно, так как, во-первых, коллизии в российской правовой системе и коллизии в уголовном законодательстве де-юре и де-факто существуют, во-вторых, их разрешение не может возлагаться ни на Верховный Суд Российской Федерации, ни тем более на ученых юристов. Устранение коллизий это прерогатива законодателя, а не правоприменителя.

Отметим, что феномен «коллизии» в уголовном законодательстве объясняется тем, что она является одной из разновидностей дефектов системы законодательства, возникающая по причине противоречивости и излишества нормативных предписаний, нарушения юридико-технических правил конструирования, законодательства вообще и конкретных норм в частности⁹.

Таким образом, под коллизией в уголовном праве следует понимать возникающие отношения по поводу регулирования одного и того же фактического обстоятельства двумя или более нормами права, противоречащими друг другу.

Межотраслевые коллизии. Коллизия № 1. В Российской Федерации экономическая политика государства реализуется в рамках бюджет-

ной системы с помощью финансово-кредитного механизма, регламентированного Бюджетным кодексом Российской Федерации¹⁰. Несоблюдение требований, установленных в указанном нормативно-правовом акте, или отступление от них признаются неправомерными действиями, нарушающими бюджетное законодательство. В этой связи, неслучайно законодатель Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ в Уголовный кодекс РФ включил статью 285¹ «Нецелевое расходование бюджетных средств» и 285² «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов». Потребность в уголовно-правовой охране финансовых отношений в деятельности государства объяснялась тем, что в результате совершения названных преступлений нарушается не только законодательно регламентированная деятельность государственного аппарата управления и местного самоуправления, но и подрываются основы бюджетной системы, создаются благоприятные условия для различных форм злоупотреблений должностными лицами, причиняется существенный имущественный ущерб охраняемым законом интересам граждан, общества и государства.

Так, в соответствии со ст. 285¹ УК РФ, уголовно наказуемым деянием признается расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов, либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере. Бланкетная диспозиция конструкции указанной статьи обязывает правоприменителя обращаться к положениям Бюджетного кодекса РФ и использовать их при установлении признаков объективной стороны преступления.

В частности, ст. 160 Бюджетного кодекса РФ устанавливается ответственность главного распорядителя и распорядителя бюджетных средств за нецелевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств. Следует отметить, что согласно данному правовому акту, главный распорядитель средств федерального бюджета — это орган государственной власти Российской

7 См.: Черданцев А. Ф. Системность норм права // сб. уч. тр. — Свердловск: СЮИ, 1970. Выпуск 12. — С. 58.

8 Уголовный закон: опыт теоретического моделирования. — М., 1987. — С. 114–115.

9 См.: Незнамова З. А. Коллизии в уголовном праве: дис. ... док. юрид. наук. — Екатеринбург, 1995. — С. 32.

10 Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

Федерации, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. Главный распорядитель средств бюджета субъекта РФ и главный распорядитель средств местного бюджета — соответственно органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющее право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета (ст. 158 БК РФ). Распорядитель бюджетных средств — это орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств (п. 1 ст. 59 БК РФ). Как видно, Бюджетный кодекс РФ различает *распорядителей* (выд. авт.) бюджетных средств и *получателей* (выд. авт.) бюджетных средств. Исходя из того, что в ст. 285¹ УК РФ устанавливается ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств получателя бюджетных средств, можно предположить, что нецелевое использование бюджетных средств, совершенное должностным лицом, главным распорядителем или распорядителем бюджетных средств не подпадает под действие ст. 285¹ УК РФ и в связи с этим ее нахождение в главе 30 УК РФ становится бесполезной¹¹. Таким образом, можно констатировать об имеющихся рассогласованиях положений Бюджетного кодекса РФ и Уголовного кодекса РФ.

Коллизия 2. В соответствии со ст. 289 Бюджетного кодекса РФ, нецелевое использование бюджетных средств выражается в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой о доходах и расходах либо иным основаниям их получения. Отметим, что одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, означающий, что

бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей. Несоблюдение требований адресности предусмотренных бюджетных средств, либо их направление на цели, не установленные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, признаются неправомерными действиями, нарушающими бюджетное законодательство¹². Как видно, законодательные дефиниции уголовного и бюджетного законодательства имеют определенные отличия. Если в уголовном законе предусмотрена ответственность за *нецелевое расходование* (выд. авт.) бюджетных средств, то в бюджетном законе ответственность наступает за *нецелевое использование* (выд. авт.) бюджетных средств. Несмотря на некоторые семантические сходства, более точным и правильным с точки зрения юридической техники и филологии является применение термина «использование», так как использование бюджетных средств предполагает не только их расходование, но и пользование в любых других формах¹³.

Несогласованность правовых предписаний, выразившихся в установлении признаков деяния в данном случае требует, на наш взгляд, устранения.

Коллизия 3. В процессе правотворческой деятельности законодатель при разработке концепции уголовного закона должен был учитывать ранее сформулированные положения в других нормативных правовых актах. Такой подход позволит в рамках правовой системы унифицировать терминологический аппарат, обеспечить взаимосвязь правовых предписаний. Однако, несмотря на очевидность и бесспорность указанных положений, законодатель проигнорировал их. Примером межотраслевой рассогласованности может служить понятие «должностное лицо»: отметим, что, во-первых, термин «должностное лицо» используется в различных отраслях права, где выступает в качестве субъекта правоотношений; во-вторых, в нормативных правовых актах не только не дается общего определения понятия «должностное лицо», а напротив его трактовка

12 Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 3. — Ст. 3823.

13 См.: Тимченко В. А., Вершинин А. В. Уголовно-правовая квалификация хищения и нецелевого расходования бюджетных средств // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. — М., 2007. — № 1. — С. 149.

11 См.: Волженкин Б. В. Служебные преступления: комментарий законодательства и судебной практики. — СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2005. — С. 125.



осуществляется с учетом отраслевых особенностей права.

Так, в Уголовном кодексе РФ 1996 года в первоначальной редакции в примечании 1 к ст. 285 законодатель понятие «должностное лицо» определял следующим образом: «под должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а так же в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях в Российской Федерации»¹⁴. В последствии в указанное примечание Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ он внес изменения и дополнил его словосочетанием «государственных корпорациях»¹⁵. Таким образом, был расширен перечень органов, в которых лица признавались должностными.

Одновременно с этим законодатель в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁶ также сформулировал понятие должностного лица, отличающееся от уголовно-правового. В дальнейшем законодатель неоднократно вносил дополнения в формулировку указанного понятия. Однако, несмотря на законодательное определение должностного лица и неоднократное внесение дополнений, как считают ученые, решить данную проблему до конца не удалось¹⁷.

Установлено, что термин «должностное лицо» используется и в других отраслях права. Например, в Бюджетном кодексе Российской Федерации¹⁸ термин «должностное лицо» использовался законодателем, однако его понятие не раскрывалось, а лишь давался перечень лиц, относящихся

к категории должностных. В Трудовом кодексе Российской Федерации¹⁹ законодатель термин «должностное лицо» не использует, и данная категория подменяется понятием «руководитель»²⁰. В Земельном Кодексе РФ так же не дается понятие «должностное лицо», однако оно применяется в главах, где устанавливаются общие положения контроля за соблюдением земельного законодательства и ответственности за нарушения в области охраны и использования земель. Законодатель в указанном кодифицированном нормативно-правовом акте применяет наряду с термином «должностное лицо» термин «руководитель», причем разделяет их. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не только закрепляется термин «должностное лицо», но и осуществлена попытка его законодательного определения. Так, в ст. 2 указанного закона под должностным лицом местного самоуправления понимается выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления; выборное должностное лицо местного самоуправления — лицо, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения²¹.

Дальнейшее исследование правового массива российского законодательства показало, что законодатель в ряде нормативно-правовых актов понятие должностного лица использует в названиях глав и разделов, но не раскрывает его. Примером могут служить Налоговый кодекс Российской Федерации²², Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, а также другие федеральные законы: Федеральный закон от

14 Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

15 Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 49. — Ст. 6079.

16 См.: Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1. — Ч. 1. — Ст. 1; 2009. — № 7. — Ст. 777; № 29. — Ст. 3597; 2010. — № 19. — Ст. 2291.

17 См.: Манохин В. М. Нужны основы законодательства о службе // Государство и право. — 1997. — № 9. — С. 5–11; Чанов С. Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2000; Воронков А. В. Понятие должностных лиц в административном праве // Правоведение. — 1999. — № 1. — С. 55–65.

18 См.: Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1. — Ч. 1. — Ст. 3. Отметим, что в настоящее время в анализируемом нормативном документе использует словосочетание «органы (должностные лица)».

19 Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 — Ч. 1. — Ст. 3.

20 См.: Ответственность руководителя организации за нарушение законодательства о труде. — М., 2000. — С. 15–18, 97–99.

21 Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

22 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²³; Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»²⁴; Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1)²⁵; Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»²⁶; Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»²⁷.

Исследование понятие должностного лица показало, что решить данную проблему можно только путем подготовки и принятия на федеральном уровне закона «О должностном лице Российской Федерации» с отражением основных признаков, характеризующих его правовой статус с указанием специфических функций, полномочий, и на этих основаниях сформулировать единое понятие должностного лица для всех отраслей права.

Коллизия 4. Примером межотраслевой рассогласованности могут служить положения уголовного и административного законодательства в части установления ответственности за незаконное использование товарного знака. Законодатель в ст. 180 УК предусмотрел ответственность за «незаконное использование чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ним обозначений для однородных товаров, если это деяние совершено *неоднократно* (выд. авт) или причинило крупный ущерб». Одновременно с этим законодатель так же предусмотрел ответственность за незаконное использование товарного знака в ст. 14.9 КоАП РФ и изложил ее в следующей редакции: «незаконное использование чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ним обозначений для однородных товаров».

Таким образом, исходя из законодательной фабулы, изложенной в ч. 1 ст. 180 УК на практике может возникнуть такая ситуация, когда лицо за первое правонарушение было подвергнуто административному наказанию в соот-

ветствии со ст. 14.10 КоАП РФ и после этого совершило вновь правонарушение (не повлекшее крупный ущерб). Исходя из этого его действия необходимо рассматривать, как совершенное неоднократно, если не истекли сроки, в период которого лицо считается подвергавшимся административному наказанию²⁸. В данном случае лицо совершает однородные действия, предусмотренные одной статьей и подлежит уголовной ответственности по ч. 1 ст. 180 УК РФ. На первый взгляд, здесь не возникает никаких проблем, но исследование административно-правовых норм показывает, что проблемы все же имеются. Если принять во внимание положение п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ — привлечение лица к уголовной ответственности невозможно. Согласно указанной статьи повторное совершение однородного административного правонарушения признается обстоятельством, отягчающим административную ответственность, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок в течении которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Исходя их важнейшего уголовно-правового принципа — принципа экономии уголовно-правовой репрессии в случае повторного незаконного использования товарного знака, приоритет должен отдаваться административному законодательству. Объясняется это тем, что уголовно-правовая норма не может применяться к лицу, совершившему деяние, до тех пор, пока не будет исчерпан в полном объеме правовой потенциал, установленный в норме административного законодательства.

Коллизия 5. В действующем российском уголовном законодательстве предусмотрена ответственность за: уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физических лиц (ст. 198 УК); уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организаций (ст. 199 УК); неисполнение обязанностей налогового агента (ст. 199¹ УК); сокрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых производится взыскание налогов и (или) сборов.

Конструкции составов налоговых преступлений настолько сложны и неопределенны, как

23 Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.

24 Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2277.

25 Российская газета. — 1993. — 13 марта.

26 Собрание законодательства РФ. — 29.11.2010. — № 4. — Ст. 6252.

27 Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 17. — Ст. 1455.

28 См.: Кондрашина В.А. Ответственность за незаконное использование товарного знака по уголовному праву России. — Казань, 2004. — С. 36.



с юридико-технического, так и с лексического построения, что с неизбежностью затрудняет их применение. Во всех случаях при квалификации указанных противоправных деяний, посягающих на налоговые отношения, правоприменитель в соответствии с диспозициями статей должен обращаться к законодательству Российской Федерации о налогах и сборах.

При описании признаков объективной стороны составов преступлений, законодатель в качестве криминообразующих признаков использовал термины: «уклонение», «налоги», «сборы». В свою очередь, при конструировании объективной стороны налогового правонарушения, указанного в ч. 1 ст. 122 Налогового кодекса РФ, законодатель использовал другую терминологию и изложил диспозицию в следующей редакции: «*Неуплата или неполная уплата сумм налога, сбора* (выд.авт.) в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога (сбора) или других неправомерных действий (бездействия)».

Сравнительное исследование налогового и уголовного законодательства позволило установить существенные противоречия в применении терминологического инструментария. При описании криминообразующих признаков объективной стороны, во-первых, использовано существительное

«налоги», «сборы» во множественном числе, а не «налог», «сбор» в единственном числе, как в налоговом законодательстве. Согласно филологическому толкованию, уголовная ответственность может наступать только в том случае, если уклонение будет совершаться в отношении двух налогов, сборов, а не одного налога, сбора, независимо от размера.

Во-вторых, при конструировании признаков объективной стороны законодатель использовал термин «уклонение» (в налоговом законодательстве неуплата или неполная уплата), тем самым создал определенные трудности в процессе квалификации ст. 198, 199 УК. Исходя их законодательной конструкции уголовно-правовой нормы можно в установленном порядке представлять налоговые документы без внесения в них заведомо ложных сведений, но налог не платить, так как за неуплату налога ответственность не наступает.

Возникшие рассогласования стали возможны в результате нечетко сформулированных положений, несовершенства конструкции смежных отраслей права — уголовного и налогового, их противоречивости. Возникшую межотраслевую коллизию необходимо устранить путем внесения изменений в уголовный закон.