



УДК 34:001.12/.18  
МРНТИ 10.01.11



### СУЛЕЙМЕН ДАРХАН ДОСАНҰЛЫ<sup>1</sup>

*<sup>1</sup>Академия правоохранительных органов  
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан,  
г. Нур-Султан, Республика Казахстан*



### АНУАР ЕРЖАН<sup>2</sup>

*<sup>2</sup>Академия правоохранительных органов  
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан,  
г. Нур-Султан, Республика Казахстан*

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ПРОСТУПКОВ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

**Түйін.** Қылмыстық теріс қылықтың тарихи ұғымы Ресейдің ХІХ ғасырдағы заңнамасында бекітілген еді.

Алғаш рет 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған Қазақстан Республикасының Құқықтық саясат тұжырымдамасының талаптарына негізделген 2015 жылы елдегі қылмыстық заңға «қылмыстық теріс қылық» санаты енгізілді.

Мақаланың авторлары әкімшілік құқық бұзушылық, теріс қылық және қылмыс ұғымдарының ара жігін ажырату мәселелеріне қатысты зерттеу жүргізген.

Мақалада қылмыстың, теріс қылықтың және әкімшілік құқық бұзушылықтардың ұғымдарын нақтылау бойынша және ажырату үшін ғылыми және құқықтық тәсілдерді әзірлеу туралы алдын-ала нәтижелер көрсетіледі. Қоғамдық қауіпті қылмыстардың, теріс қылықтың және әкімшілік құқық бұзушылықтардың, сондай-ақ құқық қолдану практикасының көрсеткіштерін талдау нәтижелері келтірілген. Тиісті қорытындылар мен ұсыныстар жасалды.

**Түйінді сөздер:** қылмыстық теріс қылық, әкімшілік құқық бұзушылық, құқық бұзушылықтардың ара жігін ажырату критериясы, қоғамдық қауіптілік, жазалау, санкциялар, қылмыстық теріс қылық туралы істі тергеу.

---

---

**Аннотация.** Исторически понятие уголовный проступок был закреплен в законодательстве России XIX века.

В уголовный закон страны впервые категория «уголовный проступок» была введена в 2015 году, исходя из требований Концепции правовой политики РК на период с 2010 по 2020 годы.

Авторами статьи проведено исследование, касательно вопросов разграничения понятий административное правонарушений, проступок и преступление.

В статье освещаются предварительные результаты по выработке научно-правовых подходов по уточнению понятий и разграничению преступлений, проступков и адмправонарушений. Приведены результаты анализа соотношения общественной опасности преступлений, проступков и адмправонарушений, а также правоприменительной практики. Выработаны соответствующие выводы и предложения.

**Ключевые слова:** уголовный проступок, административное правонарушение, критерии разграничения правонарушений, общественная опасность, наказание, санкции, расследование дел об уголовных проступках.

**Abstract.** Historically, the concept of criminal misconduct was enshrined in the legislation of Russia of the XIX century.

For the first time, the category of “criminal misconduct” was introduced into the country's criminal law in 2015, based on the requirements of the RK Legal Policy Concept for the period from 2010 to 2020.

The authors of the article conducted a study on the issues of the distinction between the concepts of administrative offenses, misconduct and crime.

The article highlights the preliminary results on the development of scientific and legal approaches to clarify the concepts and distinguish between crimes, misdemeanors and administrative offenses. The results of the analysis of the ratio of the social danger of crimes, misdemeanors and administrative violations, as well as law enforcement practice are presented. Developed the appropriate conclusions and suggestions.

**Key words:** criminal misconduct, administrative offense, criteria for the delimitation of offenses, public danger, punishment, sanctions, investigation of criminal offenses.

---

Как показывает история, до обретения самостоятельности, национальное законодательство развивалось на базе российского.

В российском праве уголовный проступок выделялся в отдельную категорию. Так, в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных в редакции 1885г. было указано: «Преступлением или проступком признается как самое противозаконное деяние, так и неисполнение того, что под страхом наказания законом предписано»[1].

В Уголовном уложении 1903 г. официально закреплялись уголовно-правовые последствия совершения общественно вредного деяния той или

иной категории. В нем законодатель разграничивал преступные деяния на три категории: тяжкие преступления, преступления и проступки. Такое деление проводилось в зависимости от назначаемых наказаний.

Преступные деяния, за которые определены как высшее наказание смертная казнь, каторга или ссылка на поселение, именовались тяжкими преступлениями. Деяния, за которые как высшее наказание определены заключение в исправительном доме, крепости или тюрьме, именовались преступлениями. Деяния, за которые как высшее наказание определены арест или денежная пеня, именовались проступками.



В последующем в законодательстве было закреплено деление преступлений на 4 категории.

Действовавшие на территории Казахстана до 1959 года уголовные кодексы РСФСР институт проступка не содержали.

В 1960-1970-е гг. ВНИИ Прокуратуры СССР был подготовлен проект Кодекса уголовных проступков. Так, руководитель проекта - профессор Курляндский В.И. полагал, что выделение в этот кодекс некоторых малозначительных преступлений и введение за них не уголовной, а иной ответственности (в проекте она именовалась судебной), может иметь ряд преимуществ. Среди них автор выделял более четкую дифференциацию ответственности за преступление и проступок. Под *проступком* в предлагаемом проекте понималось *«деяние, по степени своей общественной опасности не являющееся преступлением, но нарушающее социалистический правопорядок, охраняемые законом интересы государства и общества, а также права и интересы отдельных граждан»*[2].

Однако дальнейшего развития проект кодекса проступков так и не получил.

Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года также использует классическое деление преступления на 4 категории (небольшой тяжести, средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие).

Необходимость приведения действующего законодательства к международным стандартам привело к введению в уголовный закон категории «уголовный проступок». В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года указано: «...Необходимы новые подходы в определении критериев классификации и категоризации уголовных правонарушений. Как это сделано в ряде стран мира, Уголовный кодекс мог бы базироваться на иной классификации уго-

ловно наказуемых деяний: преступления соответствующих категорий и уголовные проступки. Осуждение за уголовный проступок не должно влечь судимости.

Таким образом, уголовная политика государства должна быть направлена на введение в уголовный закон категории «уголовный проступок» ...»[3].

Поэтому новый Уголовный кодекс от 3 июля 2014 года (далее – УК РК) предусматривает новую категорию – «уголовный проступок». Деление уголовного правонарушения на виды (преступление и проступок) проводится в зависимости от видов наказаний, указанных в санкции статьи, предусмотренной за конкретное преступное деяние.

Так, отличительными признаками проступка от преступления являются:

1. По признаку общественной опасности: преступление в отличие от проступка является общественно опасным деянием, проступок не представляет большой общественной опасности;

2. По причинению вреда: в понятии проступка предусмотрен материальный признак причинения незначительного вреда или угрозы его причинения;

3. По правовым последствиям: в отличие от преступления применение наказания за проступок не влечет судимости.

Первоначальный УК РК предусматривал 156 проступков, образованных за счет 46 адмправонарушений, 103 преступлений небольшой тяжести и 7 новых, ранее неизвестных законодательству.

Вместе с тем, с введением института уголовных проступков возникли разногласия в вопросах категоризации правонарушений.

Так, еще до введения УК РК в действие, в Кодекс об административных правонарушениях (далее – КоАП) уже были возвращены 4 проступка – ч.1 ст.437 УК РК (*неповиновение или иное*

неисполнение приказа), ч.1 ст.441 УК РК (самовольное оставление части или места службы), ст.108 УК РК (умышленное причинение легкого вреда здоровью) и ст.109 УК РК (побои).

Таким образом, с момента принятия нового УК РК всего декриминализировано 4 проступка, которые в последующем переведены в КоАП.

На сегодня законопроектом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства» предусмотрено исключение 4 проступков: мелкое хищение (ст.187 УК РК); транспортировка, приобретение, реализация, хранение нефти и нефтепродуктов, а также переработка нефти без документов, подтверждающих законность их происхождения (ч.1 ст.197 УК РК); незаконные изготовление, переработка, приобретение, хранение, перевозка без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, прекурсоров (ч.2 ст.296 УК РК); самоуправство (ч.1 ст.389 УК РК).

Основная причина корректировки законодательства – отсутствие четких критериев разграничения уголовных проступков от преступлений и административных правонарушений.

Такого мнения придерживаются и некоторые ученые и практики Казахстана [4].

**Оценка степени общественной опасности деяний.** Из определений проступка, преступления и административного правонарушения следует, что основным их отличием является признак общественной опасности. Однако, сложность связана с тем, что понятие общественной опасности относится к оценочным понятиям. В виду отсутствия формали-

зованной оценки регулирование данного признака осуществляет законодатель, отражая его в санкциях, видах и размерах наказаний.

В ходе исследования был проведен сравнительный анализ санкций в отношении физических лиц. Так, по состоянию на март 2019 года КоАП содержал 1444 административных правонарушения, УК – 149 уголовных проступков и 166 преступлений небольшой тяжести.

Для нахождения сравнительных количественных оценок общественной опасности деяний или их «весов» была использована Шкала общественной опасности, рассчитанная по усредненным санкциям, предусмотренным уголовным и административными кодексами. Данная шкала содержится в Методике оценки криминогенности административно-территориальных единиц, разработанной Академией правоохранительных органов при ГП РК. Все санкции были приведены к общей условной единице измерения – сутки (далее – у. ед.) [5].

В итоге – средняя оценка общественной опасности колеблется по административным правонарушениям - от 0,25 до 150 у. ед. (за искл. ч. 11 ст. 409 КоАП РК – 250 у. ед.); по проступкам - от 12,5 до 38,75 у. ед.; по преступлениям небольшой тяжести в пределах от 183 до 990 у. ед.

Логично, что ответственность по КоАП должна быть мягче, нежели за уголовный проступок, а за преступления – самая суровая.

Однако, результаты исследования утверждают обратное.

Сравнение средней оценки общественной безопасности показало, что 304 административных состава находятся на одном уровне с проступками (в пределах от 12,5 до 37,5 у. ед.), а 90 – превышают их по тяжести (от 40 у. ед. и выше).



Таблица санкций

Таким образом, 27 % проанализированных административных составов по степени тяжести соответствуют составам уголовных правонарушений (394 из 1444); одно из них - преступления небольшой тяжести (250 у. ед., ч. 11 ст. 409 КоАП РК).

К примеру, получение незаконного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, нарушение требований законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия и нарушение правил фармацевтической деятельности и сферы обращения лекарственных средств и медицинских изделий, повлекшие причинение вреда здоровью (ч.2 ст.425, ч.4 ст.426, ст. 677 КоАП) и другие статьи КоАП РК по степени общественной опасности соответствуют проступкам.



Несоразмерность санкций

Это свидетельствует о необходимости переоценки указанных административных правонарушений и перевода в категорию проступков, либо о снижении границ санкций, предусмотренные за эти правонарушения.

Подтверждением отсутствия критериев разграничения правонарушений и размытости границ кодексов является наличие однородных по общественной безопасности составов правонарушений, из которых лишь некоторые возвращены в КоАП.

Так, исходя из принципа общественной опасности, вместе со статьями 108 УК РК (*умышленное причинение легкого вреда здоровью*) и 109 УК РК (*Побои*) целесообразно декриминализовать правонарушения по ст.115 УК РК (*Угроза*), 131 УК РК (*Оскорбление*) и другие, так как последствия от побоев и причинения легкого вреда здоровью более существенны чем последствия от оскорблений и угроз [6].

Таким образом, «механическое» введение понятия «проступок» без углубленного анализа и прогноза правовых последствий привело к хаотичному перемещению составов между кодексами, и в целом негативно отразилось на следственно-судебной практике по уголовным проступкам.

**Анализ следственно-судебной практики.** Согласно статистическим

данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам ГП РК [7] с 2015 по 2018 год ежегодно регистри-

руется от 30 до 40 тысяч проступков. Наблюдается снижение регистрации (за 4 года на -27,5 %).

### зарегистрировано

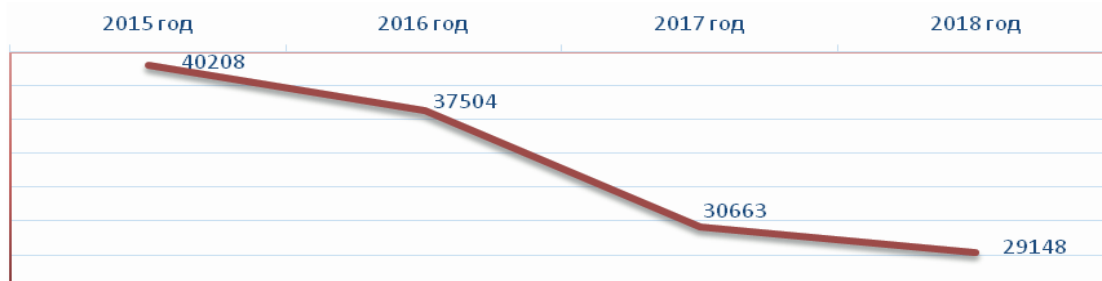


Диаграмма №1

Несмотря на это нагрузка на органы расследования от этого не уменьшается, а напротив увеличивается

(за 4 года на +5,8%). Только за истекший год рост составил 3,8 %.

### находилось в производстве

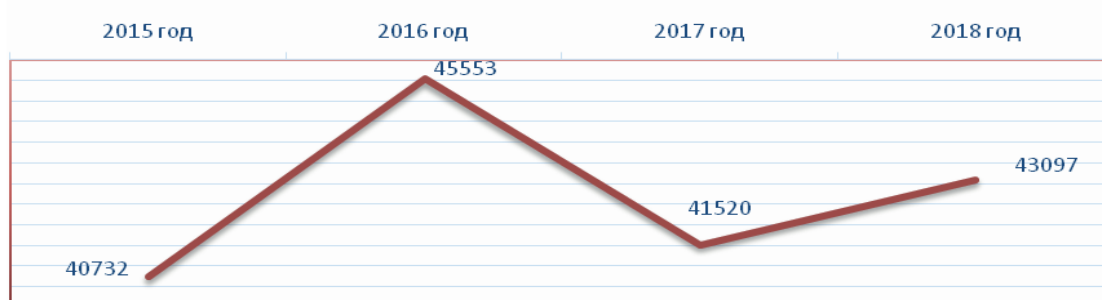


Диаграмма №2

Ежегодно в производстве органов расследования находится от 40 до 45 тысяч дел, всего с 2015 года – 170 902. При этом из года в год передается от 8 до 13 тысяч дел без принятого решения, которые и формирует высокую нагрузку.

Не исключается, что высокая нагрузка вынуждает искусственно занижать регистрацию проступков.

Если учесть дела, прекращенные по реабилитирующим основаниям, это число увеличится на 146 343 дела.

### прекращено по реабилитирующим основаниям

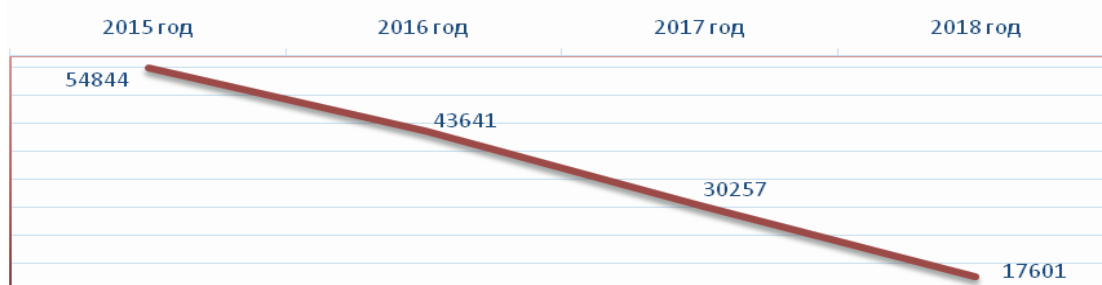


Диаграмма №3

Таким образом, фактически в производстве органов находилось 317 245 дел (170902-находилось + 146 343 находилось и прекращено).

При всем этом в суд направляется лишь около 30% (10% от общего числа) дел.



## направлено в суд



Диаграмма №4

Так, в 2015 году из находившихся в производстве дел направлено в суд лишь каждое третье (13 476 из 40 732). Причиной этому может служить отсутствие практики расследования проступков.

Вместе с тем, в последующие годы количество законченных дел стабильно уменьшалось и составило 12 114 – в 2016 и 12 641 - в 2017.

Ежегодный прирост дел в производстве при снижении регистрации и низкой направляемости в суд свидетельствуют о наличии дел без принятого решения, переходящих из года в год.

В начале 2016 года в остатке значилось 8 049 дел, 2017 – 10 857, 2018 – 13 949.

Это объясняется наличием системных проблем в расследовании.

Законодательно процесс расследования дел о проступках аналогичен процессу составления административных протоколов.

Так, согласно ст.526 УПК, протокол об уголовном проступке составляется немедленно, после установления подозреваемого. В случае необходимости выяснения обстоятельств протокол составляется в течение трех суток, а при назначении экспертизы - в течение суток после получения заключения.

Вместе с тем, большинство дел о проступках в указанные сроки не заканчиваются, а переводятся в дознание и следствие.

Причины различные: от банального непонимания, до применения раз-

личных стандартов доказывания, предъявляемые к делам о проступках.

Согласно статистическим данным, из 317 245 дел, (находившихся в производстве с учетом прекращенных по реабилитирующим основаниям) лишь по 17,7% или 56 191 делу решение принято в 3-дневный срок, остальные переводятся в дознание и следствие.

**Пробелы в процессуальном законодательстве.**

В правоприменительной практике возникают случаи, когда подозреваемое лицо не известно, а принятыми мерами установить его не представилось возможным.

Согласно ч.1 ст.526 УПК, при отсутствии лица протокол может быть составлен с момента его фактического установления в пределах срока давности привлечения.

Производство по уголовным делам без подозреваемого прерываются в связи с отсутствием лица, подлежащего привлечению к ответственности.

Однако, согласно ч.3 ст.71 УК, течение срока давности по уголовным проступкам не приостанавливается и не прерывается.

В случае истечения срока давности отсутствуют основания и для прекращения дела.

В итоге такие дела продолжали оставаться в производстве и увеличивать нагрузку на органы расследования.

Сложившаяся проблема была решена в 2018 году Генеральной прокуратурой РК, которая дала указание о

прекращении таких дел по п.4 ч.1 ст.35 УПК.

Согласно статистическим данным, в 2018 году по данному основанию было прекращено 11 930 дел (3 034 из зарегистрированных в 2015 году, 4 110 – в 2016 г., 4 686 - в 2017 г., и 100 - в 2018).

Вместе с тем, п.4 ч.1 ст.35 УПК является основанием для прекращения уголовного дела в отношении установленного лица, в связи с истечением срока давности привлечения его к уголовной ответственности.

Кроме того, прекращение дел по указанным основаниям противоречит принципу неотвратимости наказания.

Вышеуказанное дополнительно свидетельствует о недостаточной проработанности вопроса введения института «проступка» в отечественное уголовное законодательство.

По результатам исследования сделаны следующие выводы:

1. Отсутствие четких критериев разграничения уголовных проступков

от преступлений и административных правонарушений при введении института проступков привело к нестабильности законодательства.

2. С введением проступков увеличилось число лиц, вовлеченных в орбиту уголовного преследования, поскольку в отношении виновных выносятся приговор суда, с соответствующими правовыми последствиями.

3. Увеличилась нагрузка на органы расследования и не соблюдаются сроки расследования. Дела о проступках переводятся в дознание и следствие.

Таким образом, вопрос о необходимости возврата к старой системе градации правонарушения – на преступление и адмправонарушение либо продолжении развития действующей трехзвенной системы градации – административное правонарушение, проступок и преступление остается открытым и может быть предметом для последующих дискуссий.

#### **Список литературы:**

1. Волков, В.В. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Издания 1885 г. и по прод. 1912 г. (с извлечениями из решений Правительствующего Сената, Свода Законов, Сводов Военных и Морских Постановлений, с указанием подсудности, судопроизводственных правил и приложениями) [Текст] // В.В. Волков. СПб., 1914. – книга.

2. Маркунцов, С.А. Генезис подходов к легальному и доктринальному определению уголовного проступка [Текст] // С.А.Маркунцов (<https://cyberleninka.ru/article/genezis...>) – интернет источники.

3. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года [Текст]: утверждена Указом Президента РК от 24.08.2009 года № 858 - Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» // (<http://www.adilet.zan.kz/kaz/docs/K1400000226>) – интернет источники.

4. «Хотели как лучше, а получилось...» Депутат Сената Парламента РК Тусупбеков Р.Т. (<https://www.zakon.kz/4859845-khoteli-kak-luchshe-a-poluchilos.html>), «Проступок - еще не преступление» Жакимова А, судья Акмолинской области ([https://online.zakon.kz/Document/Document.aspx?doc\\_id=34711002&sublink=0&mode=all&action=print&comments=on&user\\_comments=on&size](https://online.zakon.kz/Document/Document.aspx?doc_id=34711002&sublink=0&mode=all&action=print&comments=on&user_comments=on&size)) – интернет источники.

5. Методика расчета криминогенности административно-территориальных единиц [Текст]: Разработчик Карипова А.Т. – Астана: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, - 2018 г - методика.

6. Канатов, А.К. К вопросу о введении института уголовного проступка [Текст] // А.К. Канатов. Вестник КазГЮИУ, - № 2, - 2016 г. ([www.kazguiu.kz/nauka/arhiv-nomerov](http://www.kazguiu.kz/nauka/arhiv-nomerov)) – интернет источники.

7. Сайт Комитета по правовой статистике и специальным учетам ГП РК (<https://qamqor.gov.kz>).