

УДК 340

DOI 10.46741/2076-4162-2019-13-2-186-192

Некоторые вопросы совершенствования правопорядка в свете проблемы реализации исходных норм (на примере норм уголовно-исполнительного права)

Е. В. СВИНИН – заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент

Р е ф е р а т

В юридической науке сложилось двойственное отношение к исходным нормам: с одной стороны, они признаются основополагающими для организации всей системы правового регулирования, с другой – формы реализации исходных норм практически не исследуются. Прикладное значение для совершенствования правового регулирования и состояния правопорядка оказывается минимальным.

Пробельность научного знания в сфере реализации исходных норм указывает на незавершенность частной теории правореализации. Исследование этой проблемы позволит активизировать усилия ученых в научном осмыслении системы правового регулирования, эффективности права и правопорядка.

Реализация исходных норм носит двухуровневый характер: первичной формой реализации служат нормы – правила поведения и их комплексы (институты и отрасли), вторичной (последующей) является юридическая практика, которая позволяет комплексно оценить юридические и социальные результаты правового регулирования.

Низкая социальная эффективность, противоречие между юридическими и социальными результатами правового регулирования свидетельствуют о том, что юридическая практика выступает формой не реализации, а нарушения исходных норм. Правомерная практика приобретает социально деструктивные черты, что обуславливает необходимость совершенствования правопорядка путем внесения изменений в законодательство.

В статье рассматриваются общественные отношения в сфере совершенствования правопорядка с целью общетеоретического анализа особенностей реализации исходных норм для разработки предложений по совершенствованию правопорядка. Выводы исследования могут быть использованы при изучении проблемы эффективности правового регулирования, разработке мер по совершенствованию уголовной и уголовно-исполнительной политики.

К л ю ч е в ы е с л о в а : реализация права; исходные нормы; правопорядок; правовое регулирование; социальная эффективность права.

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Some issues of improving the rule and order in the light of the problem of implementing the initial norms (on the example of the norms of penal law)

E. V. SVININ – Deputy Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law, Associate Professor

Abstract

The subject of research is social relations in the field of improving the law and order. The purpose of the study is to provide a general theoretical analysis of the characteristics of the implementation of initial norms for the development of proposals for improving the law and order.

In legal science there is an ambivalent attitude towards the initial norms: on the one hand they are recognized as fundamental for the organization of the system of legal regulation. On the other hand the forms of implementing the initial norms are practically not studied. Applied value for the improvement of legal regulation and the state of the rule of law is minimal.

The lack of scientific knowledge in the field of the implementation of the initial norms indicates the incompleteness of the particular theory of right-realization. The study of this problem will make it possible to intensify the efforts of scientists in the scientific understanding of the system of legal regulation, the effectiveness of law and order.

The implementation of the initial norms is two-level in nature: the primary form of implementation are the norms – behavior rules and their complexes (institutions and industries), secondary (subsequent) – is legal practice which allows to comprehensively assess the legal and social results of legal regulation.

Low social efficiency the contradiction between the legal and social results of legal regulation indicate that legal practice is not a form of implementation, but a violation of initial norms. Lawful practice acquires socially destructive features, which makes it necessary to improve the law and order by amending legislation.

The findings of the study can be used in studying the problem of the effectiveness of legal regulation, the development of measures to improve the criminal and penal policy.

Key words: realization of law; reference standards; law and order; legal regulation; social effectiveness of law.

12.00.01 – Theory and history of law and the state; history of studies of law and state

В отечественной юридической науке проблема реализации исходных норм не получила пристального внимания. Всестороннему исследованию подверглись вопросы применения норм – правил поведения. В теории права разработаны положения об основных и особой формах реализации, которые в целом не подвергаются дискуссии и критической оценке, являются устоявшимися и общепринятыми.

Вместе с тем реализация значительной группы норм, имеющих отправное, исходное значение для организации правового регулирования в целом, изучена недостаточно. Вполне очевидно, что теория реализации норм-целей, норм-задач, норм-принципов и других исходных норм имеет существенные отличия от общепринятого взгляда на проблему.

Если обратиться к традиционной точке зрения реализации права, то нетрудно

заметить ряд важных особенностей. Во-первых, реализация осуществляется в поступках и деятельности субъектов права. Во-вторых, деятельность субъектов должна отвечать критерию законности, быть правомерной. Не вызывает сомнения тезис о том, что правомерные поступки реализуют право, а противоправные нарушают его. В-третьих, характер правового предписания предопределяет специфические формы его реализации. Так, предоставление субъективного права выражается в использовании соответствующей юридической возможности, возложение обязанности – в исполнении необходимых действий, а установление запретов – в воздержании от совершения тех или иных действий.

Формы реализации находятся в непосредственной и тесной связи с природой и содержанием правового предписания. Однако это бесспорное и очевидное положе-

ние не используется современной теорией реализации права для объяснения и описания форм реализации исходных норм. К сожалению, в юридической науке этому не уделяется должного внимания, поэтому вполне закономерно, что анализ проблемы приобрел односторонний характер.

Реализация права как частная теория должна включать в себя не только учение о непосредственных формах и правоприменении как особой форме, но и систему нетипичных нормативных правовых предписаний.

В качестве объекта анализа нами будут рассмотрены отдельные нормы уголовного и уголовно-исполнительного законодательства (в частности, нормы-цели, нормы-принципы и нормы-дефиниции).

В соответствии с ч. 2 ст. 43 УК РФ целью наказания является восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений, что предопределяет телеологическую сущность уголовно-исполнительного законодательства, которое в соответствии с ч. 1 ст. 1 УИК РФ к своим целям относит исправление осужденных и предупреждение новых преступлений со стороны как осужденных, так и других лиц.

Представляется справедливым, что системное единство норм уголовного и уголовно-исполнительного законодательства изначально формирует гуманистическую направленность правовых процедур отбывания уголовного наказания. В этой связи хотелось бы сформулировать идею о том, что первоначальной формой реализации исходных норм служат другие нормы.

Нормы-цели позволяют понять предназначение соответствующего института либо отрасли права. Их нормативное закрепление дает возможность увидеть наиболее важные показатели действия соответствующей группы норм, достижение которых может считаться индикатором социальной эффективности права.

Верное понимание цели исправления осужденных должно основываться на представлениях о природе права. Право как регулятор общественных отношений оказывает воздействие на поступки, но не на мысли и чувства людей. Именно поступки и деятельность субъектов права выступают предметом правового регулирования юридических норм. Следовательно, юридическое значение имеют не внутренние установки осужденного, а его внешние поступки. Статистическим показателем достижения цели

исправления может быть лишь уровень повторной, рецидивной преступности.

Таким образом, если первоначальной формой реализации норм-целей служит система норм, образующих соответствующую отрасль или институт, то последующей и основной формой является юридическая практика и деятельность в сфере реализации соответствующих норм. Первоначальная форма есть результат формализации нормативной идеи в системе иных нормативных правовых предписаний. Основная форма характеризует содержательные особенности правовых отношений и их социальную сущность. При этом единичные правоотношения не могут считаться полноценной формой реализации исходных норм. Их реализация охватывает массовые явления, отражающие тенденции развития юридической практики, которая позволяет судить в целом о степени реализованности исходных норм, в частности норм-целей. Единичные явления могут быть оценены с точки зрения норм-целей, но они не позволяют увидеть социальную сущность и функциональное предназначение всего комплекса юридических норм.

Считаем важным различать первичную и последующую (вторичную) формы реализации норм-целей. К примеру, цель исправления осужденных реализуется в целой системе норм (к примеру, ст. 9 УИК РФ содержит дефиницию, которая определяет понятие «исправление осужденных») и институтов (например, режим в исправительных учреждениях, воспитательное воздействие на осужденных к лишению свободы, условно-досрочное освобождение от отбывания наказания). Указанные нормы создают необходимые и достаточные правовые условия для достижения правовой цели. Оценивать степень реализованности можно посредством применения формально-юридического метода. Свообразными показателями будут полнота регулирования (наличие либо отсутствие пробелов), точность и доступность выражения государственной воли (соблюдение либо нарушение правил юридической техники).

Использование формально-юридического метода позволяет понять лишь внешние, юридические формы реализации норм-целей. Крайне важно иметь представление о социальных результатах. Для этого объектом анализа должна стать сложившаяся юридическая практика, которую можно рассматривать в качестве основной формы и показателя реализованности норм-целей.

В качестве примера можно привести институт условно-досрочного освобождения. В 2018 г. освобождено условно-досрочно 50 080 осужденных [3, с. 213]. Однако в том же году привлечены к уголовной ответственности 24 626 лиц, которые ранее были досрочно освобождены от отбывания наказания [4]. Статистика свидетельствует, что 49 % лиц, досрочно освобожденных от уголовного наказания, вновь совершили преступление. Таким образом, крайне проблематично утверждать, что институт условно-досрочного освобождения эффективно реализует исходные нормы, а именно цель исправления осужденных.

Сложившаяся юридическая практика указывает на необходимость обновления и совершенствования правопорядка, что выражается в реформировании правовых средств достижения цели исправления осужденных. Вместе с тем кардинальное изменение правоприменительного вектора в сфере условно-досрочного освобождения представляется нежелательным как минимум по двум причинам: во-первых, существенное изменение практики условно-досрочного освобождения может способствовать дестабилизации обстановки в некоторых исправительных учреждениях, а во-вторых, в современных условиях условно-досрочное освобождение фактически выполняет роль фактора самоорганизации уголовно-исполнительной системы в части оптимизации численности осужденных. В этой связи изменения должны носить постепенный и эволюционный характер.

Государственная реформа вообще и пенитенциарная в частности подвержены процессам самоорганизации. Однако следует учитывать риски негативных последствий. К примеру, Дж. Беннет отмечает, что в 2017 г. была провозглашена реформа создания исправительных тюрем на основе большей автономии и самоорганизации администрации, однако в результате преобразований уровень централизации лишь усилился [5].

Совершенствование правопорядка предполагает внесение изменений в действующее уголовно-исполнительное законодательство. Прежде всего необходимо скорректировать ряд исходных положений УИК РФ. Постараемся сформулировать наиболее общие положения, реализация которых может способствовать совершенствованию правопорядка.

На наш взгляд, следует нормативно закрепить презумпцию добросовестного отбывания уголовного наказания. Осуж-

денные, попадая в исправительные учреждения, должны осознавать, что отбывание наказания – это не просто «времяпрепровождение» в изолированном пространстве. Они должны добросовестно выполнять установленные обязанности и ограничения, предпринимать меры к своему исправлению.

О необходимости активной роли осужденных говорится и в иностранной литературе. Так, Дж. Беннет указывает, что в ходе реформы позитивное значение имело предоставление возможности заключенным осуществлять управление тюрьмой посредством неофициальных консультаций, участия в тюремных советах и комитетах. Автор акцентирует внимание на том, что данные мероприятия были направлены на активизацию личных изменений заключенных [5]. В качестве прямой аналогии вспоминаются самодеятельные организации осужденных в России. Их упразднение было продиктовано негативным опытом участия осужденных в отдельных секциях. Однако возвращение к существовавшему опыту вполне возможно при пересмотре организационных форм, способов и методов их деятельности.

Реализация цели наказания затрагивает ряд других исходных норм, в частности нормы-принципы.

Статья 8 УИК РФ закрепляет принципы уголовно-исполнительного законодательства. Обратим внимание на два принципа из закрепленного перечня: дифференциации и индивидуализации исполнения наказаний и соединения наказания с исправительным воздействием

Последний принцип указывает, что уголовное наказание – это всегда сочетание кары и воспитательно-исправительного воздействия. Сочетание и баланс кары и воспитания всегда различны. В некоторых видах превалирует кара (штраф, смертная казнь), в других значительный вес имеет воспитание и исправление (лишение свободы на определенный срок).

Осужденный, отбывая уголовное наказание в виде лишения свободы, должен иметь возможность сделать осознанный выбор между карой и исправлением. Выбрав первое, осужденный должен быть лишен возможности условно-досрочного освобождения, отбытие наказания должно происходить в строгом соответствии со сроком, установленным приговором суда. При выборе в пользу исправления перед осужденным должна открываться дифференцированная дорога, ведущая к исправлению и условно-

досрочному освобождению. В зависимости от этого выбора должна быть осуществлена дифференциация как условий содержания, так и организации воспитательной работы.

Уголовно-исполнительное законодательство устанавливает в исправительных колониях три вида условий содержания: общие, облегченные и строгие. Основная часть осужденных отбывает наказание, находясь на обычных условиях. Так, если в 2016 г. среднесписочная численность осужденных составляла 534 276 чел., то в обычных условиях находилось 445 483 чел. [1, с. 263] (83 %), в 2017 г. – 513 818 и 428 444 [2, с. 281] (83 %), в 2018 г. – 484 233 и 403 900 [3, с. 214] (83 %) соответственно. Статистические данные позволяют усомниться в высокой эффективности норм, обеспечивающих реализацию принципа дифференциации исполнения наказания.

Представляется, что обычные условия отбывания наказания можно дифференцировать на два типа: 1) для осужденных, отказавшихся от применения к ним воспитательного воздействия и выбравших кару как основную цель наказания (обычные условия карательного типа); 2) для осужденных, избравших исправление как цель и дальнейшую стратегию отбывания уголовного наказания (обычные условия исправительного типа).

Дифференциация в указанных условиях содержания должна носить как социальный, так и юридический характер. С социальной точки зрения должно быть предоставлено больше возможностей, к примеру, в части расходования денежных средств, предоставления краткосрочных и длительных свиданий. В правовом отношении существенной особенностью обычных условий карательного типа могла бы стать возможность исключить время, проведенное в штрафном изоляторе, из срока отбывания уголовного наказания.

Крайне важно, что дифференциация условий содержания должна производиться не путем ущемления прав осужденных, находящихся в обычных условиях карательного типа, а напротив, за счет расширения прав и законных интересов осужденных, находящихся в обычных условиях исправительного типа.

Дифференциация обычных условий отбывания наказания на два типа позволит усилить мотивацию осужденных к своему исправлению. Увеличение сознательного и активного поведения будет являться важным шагом на пути обеспечения реальности

достижения цели исправления осужденных. Кроме того, это позволит оптимизировать усилия администрации исправительного учреждения. Организация воспитательной работы должна быть подчинена реально достижимым целям. Представляется важным подойти к осознанию идеи отказа от тотальной исправительной воспитательной работы в отношении всей массы осужденных.

Формально воспитательная работа должна проводиться со всеми осужденными, даже с активными носителями криминальной субкультуры. Однако гораздо важнее не расплывать усилия, а сосредоточить их на той группе осужденных, которые хотят исправиться либо подсознательно допускают возможность применения воспитательной работы.

Важное значение для организации и системы правового регулирования имеют нормы-дефиниции. Они конкретизируют правовые предписания посредством указания на наиболее важные и существенные стороны того или иного юридически значимого понятия. Легальная дефиниция приводит к тому, что абстрактные, теоретические понятия приобретают юридическое значение. Практическое применение понятий зачастую необходимо для того, чтобы правильно интерпретировать содержание нормы или ее отдельного логического элемента, уяснить сущность правовых требований.

Вместе с тем нормы-дефиниции сохраняют связь с юридической наукой. Нормативно закрепленные признаки того или иного понятия указывают на определенный уровень научно-теоретического осмысления соответствующего явления. Можно сказать, что нормы-дефиниции закрепляют понятия, которые одновременно являются и правовыми категориями, и категориями права. При этом важно учитывать, что ошибки в нормативном закреплении признаков в той или иной дефиниции могут иметь существенное деструктивное значение для развития юридической практики.

Постараемся раскрыть деструктивные тенденции развития правоисполнительной практики уголовно-исполнительной системы на примере понятий «злостное нарушение установленного порядка отбывания наказания» (далее – злостное нарушение) и «злостный нарушитель установленного порядка отбывания наказания» (далее – злостный нарушитель).

Во-первых, хочется обратить внимание на словесную перегруженность понятия. Использование в законодательстве сло-

весного оборота «установленного порядка отбывания наказания» не несет в себе дополнительной информационной составляющей, но усложняет понятие, делает его использование громоздким. В этой связи будет использоваться более краткая форма, которая, как представляется, не изменяет и не искажает его смысла.

В УИК РФ понятие «злостное нарушение» раскрывается посредством перечисления конкретных видов нарушений установленного порядка отбывания наказания. В целом этот подход является оправданным. В то же время хочется обратить внимание на различную степень опасности содержащихся в перечне нарушений. Ярким примером может служить хранение запрещенных предметов, в числе которых могут быть и продукты питания.

Неоднозначно следует оценить ч. 2 ст. 16 УИК РФ, которая устанавливает, что злостным может быть признано также совершение в течение одного года повторного нарушения установленного порядка отбывания наказания, если за каждое из этих нарушений осужденный был подвергнут взысканию в виде водворения в штрафной изолятор (далее – ШИЗО). Существенная ошибка, на наш взгляд, заключается в неверном представлении о причинно-следственных связях. Так, представляется, что за злостное нарушение осужденный должен водворяться в ШИЗО, но не наоборот. Водворение в ШИЗО не может указывать на злостность нарушения, поскольку в своей основе имеет дискреционное усмотрение должностных лиц. Понятие «злостное нарушение» должно характеризовать высокие риски для стабильности функционирования исправительного учреждения.

Отсутствие логической зависимости между понятиями «злостный нарушитель» и «злостное нарушение» приводит к дисбалансу правового регулирования, увеличивая вероятность коррупционного поведения. Если обратиться к статистическим данным, то можно увидеть следующую тенденцию: ежегодно почти 40 % всех злостных нарушений образуют так называемые «иные нарушения, совершенные повторно в течение года». Так, в 2018 г. было совершено 19 412 злостных нарушений, из них «иные, повторные» составили 6996 нарушений (36 %) [3, с. 212], в 2017 г. – 19 046 и 7923 (41 %) соответственно [2, с. 272, 275].

Учитывая отсутствие нормативно установленных ограничений на применение такой меры взыскания, как водворение в ШИЗО, приходится констатировать, что по-

нятие «злостное нарушение» постепенно девальвируется из-за размытия границ и отсутствия четких признаков этого деяния. Количество взысканий в виде водворения в ШИЗО в разы превышает количество лиц, признанных злостными нарушителями, и количество злостных нарушений. Так, в 2018 г. наложено 313 384 взыскания в виде водворения в ШИЗО, в 2017 г. – 330 760 [3, с. 213]. В этой ситуации приходится констатировать избирательность правоприменительной практики, которая, вероятно, «иные, повторные нарушения» не всегда признает злостными.

Формой реализации понятия «злостное нарушение» должна являться соответствующая степени опасности мера государственного воздействия. Сложившаяся практика нарушает это требование. В частности, водворение в ШИЗО должно подразумевать существование границы между обычным нарушением и злостным. В противном случае сущностное различие между ними незначительно, что следует считать ошибочным с точки зрения логики правового регулирования, формирования у осужденных мотивации к правомерному поведению и их дальнейшему исправлению.

Если применительно к злостному нарушению формой реализации должна стать мера взыскания, то применительно к понятию «злостный нарушитель» законодательство содержит более разнообразные правовые последствия, которые следует признать специфической формой реализации понятия. Понятие «злостный нарушитель» служит для отражения статусных ограничений и само по себе мерой взыскания не является. Так, осужденный, признанный злостным нарушителем, подлежит переводу в строгие условия содержания, после освобождения за ним может быть установлен административный надзор, предусматривающий также специфические правовые ограничения.

Статусные ограничения обусловлены предшествующим негативным поведением осужденного. Представляется крайне важным и значимым для цели исправления учитывать и последующие изменения в поведении осужденного, который в дальнейшем может добросовестно исполнять установленные требования режима. Однако, несмотря на это, осужденный, однажды признанный злостным нарушителем, останется в таком статусе до конца отбытия срока, поскольку действующий УИК РФ не предусматривает возможности снять с него этот статус. Полагаем, что отсутствие правовых

оснований и процедуры принятия постановления о снятии с осужденного статуса злостного нарушителя является существенным дефектом уголовно-исполнительного законодательства, устранение которого может повысить эффективность воспитательной работы.

В заключение хочется сформулировать ряд общих выводов.

Теория реализации права не может считаться полноценной при условии игнорирования проблемы исходных норм. Реализация этой группы норм права имеет существенную специфику и требует своего теоретического осмысления.

Исходные нормы имеют отправное значение для организации всей системы правового регулирования, и в этой связи следует различать первичную и вторичную формы реализации. Первичной формой реализации исходных норм всегда выступает законодательство. При этом в зависимости от вида они могут воплощаться как во всей отрасли права (к примеру, цель исправления осужденных), так и в отдельных институтах (принцип дифференциации и индивидуализации уголовного наказания).

Вторичной формой реализации исходных норм следует считать юридическую практи-

ку. При этом юридическая практика может указывать не только на реализованность исходных норм, но и на их декларативность. Иными словами, не всегда правомерные действия должностных лиц в рамках правоприменительной (правоисполнительной) деятельности позволяют судить о том, что исходные нормы реализованы. Деятельность субъектов права должна соответствовать двум критериям – законности и социальной эффективности. Противоречие юридической практики критерию социальной эффективности должно приводить к изменению содержания правового регулирования. К сожалению, социальный критерий невозможно наполнить однозначным и четким содержанием, он всегда будет подвержен различным оценкам. Именно поэтому форма реализации исходных норм – это сложившаяся юридическая практика, позволяющая комплексно оценить тенденции правового регулирования.

Проблема реализации исходных норм носит дискуссионный характер и объективно нуждается в дальнейшем научно-теоретическом осмыслении, поскольку ее решение позволит выработать дополнительные критерии эффективности права и правопорядка.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы ФСИН России (январь–декабрь 2016) : информ.-аналит. сб. Тверь, 2017. 402 с.
2. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы ФСИН России (январь–декабрь 2017) : информ.-аналит. сб. Тверь, 2018. 385 с.
3. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы ФСИН России (январь–декабрь 2018) : информ.-аналит. сб. Тверь, 2019. 328 с.
4. Отчет о характеристике преступления, его рецидива и повторности по числу осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации за 12 месяцев 2018 года. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4894> (дата обращения: 25.04.2019).
5. Bennett J. Reform, resistance and managerial clawback: the evolution of «reform prisons» in England. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/hojo.12290> (дата обращения: 10.05.2019).

REFERENCES

1. Osnovnye pokazateli deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noj sistemy FSIN Rossii (yanvar'–dekabr' 2016) : inform.-analit. sb. [Main indicators of the activities of the penal system of the Federal Penitentiary Service of Russia (January–December 2016) : information and analytical collection]. Tver, 2017. 402 p. (In Russ.).
2. Osnovnye pokazateli deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noj sistemy FSIN Rossii (yanvar'–dekabr' 2017) : inform.-analit. sb. [Main indicators of the activities of the penal system of the Federal Penitentiary Service of Russia (January–December 2017) : information and analytical collection]. Tver, 2018. 385 p. (In Russ.).
3. Osnovnye pokazateli deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noj sistemy FSIN Rossii (yanvar'–dekabr' 2018) : inform.-analit. sb. [Main indicators of the activities of the penal system of the Federal Penitentiary Service of Russia (January–December 2018) : information and analytical collection]. Tver, 2019. 328 p. (In Russ.).
4. Otchet o harakteristike prestupleniya, ego recidiva i povtornosti po chislu osuzhdennyh po vsem sostavam prestuplenij Ugolovnogo kodeksa Rossijskoj Federacii za 12 mesyacev 2018 goda [Report on the characterization of the crime, its recidivism and repetition by the number of crimes of the Criminal Code of the Russian Federation convicted in all elements for the 12 months of 2018]. Available at: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4894> (accessed 25.04.2019). (In Russ.).
5. Bennett J. Reform, resistance and managerial clawback: the evolution of «reform prisons» in England. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/hojo.12290> (accessed 20.03.2019). (In Eng.).