

Федор Владимирович Грушин

Докторант Академии ФСИН России, кандидат юридических наук

E-mail: fedor062@yandex.ru

Правовые факторы формирования уголовно-исполнительной политики и законодательства

Аннотация: не учитывая существующую систему правовых факторов, невозможно создать эффективное законодательство, в том числе и уголовно-исполнительное. В статье рассматриваются правовые факторы, которые воздействуют на уголовно-исполнительную политику и уголовно-исполнительное законодательство. При этом анализируются: исторически сложившаяся система права с возрастанием в ней роли судебной практики, компетенционный фактор, порядок разработки и принятия правовых документов, технико-юридические факторы. На основании проведенного исследования автор приходит к выводу о необходимости принятия нового уголовно-исполнительного кодекса с учетом существующей системы факторов.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная политика, уголовно-исполнительное законодательство, право, факторы, осужденные.

Fedor Vladimirovich Grushin

Doctoral student of the Academy of the Federal service of execution of punishments of Russia, candidate of legal sciences

Legal Factors in the Formation of Criminal-Executive Policy and Legislation

Annotation: by not considering the existing system of legal factors it is impossible to create an effective legislation, including the criminal executive one. The article discusses the legal factors that affect the criminal executive policy and criminal executive legislation. For these conditions one analyzes the historically established system of law with the increase in it the role of judicial practice, competency factor, order of development and adoption of legal instruments, technical and legal factors. On the basis of the conducted research the author comes to the conclusion of the necessity of the adoption of the new penal code, based on the existing system of factors.

Keywords: penal policy, penal law, law, factors, convicted.

Правовые факторы, будучи разновидностью социальных факторов, занимают особое место в формировании уголовно-исполнительной политики и законодательства (далее – УИПиЗ), т. к. напрямую влияют на качество действующего законодательства и его реализацию. Право, будучи регулятором складывающихся в обществе отношений, получает закрепление в форме установлений, зафиксированных не только в письменных источниках, но и в передающихся от поколения к поколению правовых представлениях и стереотипах поведения. Постепенно оно становится фактором, определяющим различные сферы жизни общества, воспринимая присущий ему уклад жизни и мировоззрение. При этом неустойчивость и нестабильность правовой жизни современного российского общества, образуемой совокупностью правовых актов и иных форм проявления права (в том числе и негативных)

и характеризующей специфику и уровень существующей юридической действительности, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов¹ в той или иной степени отражаются на всех сферах жизни общества.

На формирование УИПиЗ существенное влияние оказывает специфика правовой системы, которая предопределяет особенности механизма правового регулирования, источников права и т. п. На наш взгляд, фактор правовой глобализации, обуславливающий процессы унификации и гармонизации законодательства, интернационализации правовых норм, их имплементацию в российскую правовую систему, не позволяет культивировать идею ее уникальности. Не случайно большинство ученых в той или иной мере, но все же относят российскую правовую систему к романо-германской, или континентальной правовой системе². Вместе с тем нельзя не отметить тенденцию к уменьшению степени влияния международного права на российскую правовую систему по сравнению с 90-ми годами прошлого века, а также рост несогласия некоторых представителей законодательной власти с имплементацией отдельных норм международного права в отечественную правовую среду, которая воспринимается ими как способ враждебного воздействия на отечественную правовую систему, разрушающую его правовые институты³, что во многом обусловлено внешнеполитическими факторами.

Процессы, свойственные для современного периода государственно-правовой интеграции, приводят к конвергенции права, сущность которой образуют взаимодействие и сближение элементов механизма правового регулирования, принадлежащих различным национальным правовым системам, влекущих заметную трансформацию национального права, модернизацию правотворческого и правоприменительного процессов.

Достаточно ярким примером такой трансформации стало возрастание роли судебной практики. В российской науке постепенно формируется представление о правовых позициях Конституционного Суда РФ как особом источнике права⁴. Следует обратиться к оценке роли правовых позиций, высказываемых Конституционным Судом РФ, учитывая, что разработчики отдельных законопроектов прямо указывают, что руководствуются ими при внесении соответствующих законодательных предложений. Например, в Пояснительной записке к проекту Федерального закона № 605028-6 «О внесении изменений

¹ См.: *Малько А. В.* Правовая жизнь // *Общественные науки и современность.* 1999. № 6. С. 66.

² См.: *Теория государства и права : учебник для вузов.* 3-е изд. / С. С. Алексеев и др. М., 2012. С. 401; *Рассказов Л. П.* Сходство и различие российской правовой системы и романо-германской правовой семьи // *Ленинградский юридический журнал.* 2013. № 4. С. 76–84; *Дзыбова С. Г.* Основные закономерности трансформации правовой системы России на постсоветском пространстве // *Вестник Адыгейского гос. ун-та.* Сер. 1. 2007. № 1. С. 86 и др.

³ См.: *Гафуров Я. М.* Тенденции развития российской правовой среды в условиях глобализации // *Безопасность бизнеса.* 2016. № 2. С. 19–24.

⁴ См.: *Лазарев Л. В.* Конституционный Суд России и развитие конституционного права // *Журнал российского права.* 1997. № 11. С. 3–13; *Бондарь Н. С.* Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права // *Журнал российского права.* 2007. № 4. С. 75–85.

в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации по вопросу участия потерпевших при рассмотрении судом вопросов, связанных с исполнением приговора» указано, что данный проект разработан в целях реализации Постановления Конституционного Суда РФ от 18.03.2014 № 5-П. В результате ст. 172.1 и ч. 3 ст. 177 УИК РФ были изложены в новой редакции, а в ст. 175 УИК РФ были внесены необходимые дополнения¹.

Рассматривая судебную практику как часть правовых факторов, влияющих на УИПиЗ, отдельно следует остановиться на Постановлении Конституционного Суда РФ от 15.11.2016². Дело в том, что все предыдущие постановления Конституционного Суда, касающиеся несоответствия УИК РФ Конституции РФ, содержали указание федеральному законодателю об устранении данных несоответствий, однако рассматриваемое постановление помимо указания устранения несоответствий впервые содержит в себе уголовно-исполнительную норму, устанавливающую право осужденных к пожизненному лишению свободы иметь одно длительное свидание в год. На наш взгляд, подобное правотворчество Конституционного Суда как минимум спорно, хотя бы с точки зрения конституционного принципа (ст. 10 Конституции РФ) разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Рассматривая особенности отечественной правовой системы и ее влияния на УИПиЗ, следует также учитывать компетенционный фактор как совокупность обязательных условий и действий, определяющих необходимость согласования и упорядочения конкурирующих интересов различных субъектов законотворчества в процессе выработки содержательных характеристик закона. Его особая роль проявляется в информационно-организационном взаимодействии субъектов законотворчества, согласовании их интересов при создании нормативных правовых актов. Анализ законопроектов, внесенных для изменения УИК РФ, показывает, что их основными инициаторами являются Президент РФ, Правительство РФ, группы депутатов Государственной Думы ФС РФ, а также законодательные органы субъектов Российской Федерации.

На последующих этапах нормотворческого процесса проявляются факторы, определяющие особенности разработки и принятия отдельных видов нормативных правовых актов, порядок заключения договоров и соглашений (международных, между федеральными и региональными органами государственной власти), создания целевых государственных программ и концепций. В связи с этим весьма негативно на уголовно-исполнительном

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации по вопросу участия потерпевших при рассмотрении судом вопросов, связанных с исполнением приговора : федеральный закон РФ от 30.03.2015 № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 13, ст. 1806.

² См.: По делу о проверке конституционности пункта «б» части третьей статьи 125 и части третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Вологодского областного суда и жалобой граждан Н. В. Королева и В. В. Королевой : постановление Конституционного Суда РФ от 15.11.2016 № 24-П // Российская газета. 2016. 24 нояб.

законодательстве, впрочем, как и на любом другом, сказывается отсутствие в России так называемого «закона о законах». Всевозможные его проекты подготавливались учеными в различных организациях начиная с 90-х гг. прошлого века¹, однако ни один из них так и не стал законом. О необходимости принятия данного нормативного правового акта неоднократно высказывались ведущие ученые². Принятие «закона о законах» позволит решить такие проблемы, как упорядочение форм и видов нормативных правовых актов, установление их четкого соотношения между собой с точки зрения юридической силы, качество издаваемых актов и их юридико-техническое совершенство.

Формирование УИПиЗ обуславливается несовершенством законодательства и, соответственно, практики его применения. Как показало проведенное исследование, существенное место в структуре факторов, влияющих на УИПиЗ, занимают так называемые технико-юридические факторы (факторы, связанные с устранением противоречий, коллизий, неточностей как в самом законе, так и в соотношении с другими законами). Данные факторы повлияли на внесение изменений в УИК РФ в 41 случае, что составляет 50,62 % среди всех законов, внесших изменения в УИК РФ³. В результате, технико-юридические факторы оказывают существенное влияние (как минимум с количественной точки зрения) при принятии решений в сфере исполнения уголовных наказаний и принятия иных мер уголовно-правового характера.

В последние годы резко увеличилось количество принимаемых законов, при этом об их качестве можно судить хотя бы по объему вносимых в них изменений. Само по себе данное обстоятельство не может однозначно расцениваться как негативное правовое явление, поскольку свидетельствует и о позитивных факторах, связанных с отражением в действующем законодательстве происходящих в обществе динамических процессов. Однако следует согласиться с Н. И. Матузовым, который утверждает, что «законы сами по себе не могут накормить, обуть, одеть людей... Поэтому уповать только на “скоростное” правотворчество — значит питать юридические иллюзии»⁴. С большой долей вероятности можно утверждать, что качество законодательного процесса в российский период развития нашего государства существенно снизилось. Например, за более чем двадцатилетний срок действия ИТК РСФСР в советский период

¹ См., например: *Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф., Рахманина Т. Н.* Инициативный проект закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76–86; Концепция федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 84–99.

² См., например: *Лукьянова Е. А.* Закон о законах // Законодательство. 1999. № 11; *Тихомиров Ю. А.* Правовое государство: проблемы формирования и развития // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Т. 4, № 5; *Башно С. В.* Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2.

³ См.: *Грушин Ф. В.* Система экономических факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики, уголовно-исполнительного права и законодательства / под науч. ред. В. И. Селиверстова. Рязань, 2015. С. 180–181.

⁴ *Матузов Н. И.* Правовой идеализм как «родимое пятно» российского общественного сознания // Правовая культура. 2008. № 2. С. 40.

он подвергался правке всего лишь десять раз. Для сравнения, УИК РФ за меньшее количество лет потребовал правки более чем 80 законами, т. е. минимум в 8 раз чаще. Полагаем, что меткое выражение профессора А. И. Коробеева о том, что первоначально цельный и системный УК РФ «превратился в некое подобие лоскутного одеяла»¹ вполне применимо и к УИК РФ.

Среди наиболее существенных недостатков в период действия УИК РФ, с точки зрения юридической техники, можно выделить следующие:

– наличие противоречий в УИК РФ (например, долгое время ст. 78 и ст. 130 УИК РФ противоречили друг другу в части категорий осужденных, отбывающих наказание в тюрьме);

– несоответствие УИК РФ и других федеральных законов (например, после введения в систему уголовных наказаний принудительных работ процедура возмещения расходов на оплату питания, одежды, коммунально-бытовых услуг и содержание имущества, предусмотренная ст. 60.5 УИК РФ, не соответствовала Бюджетному кодексу РФ. Данное противоречие было устранено лишь спустя несколько лет Федеральным законом от 23.06.2014 № 163-ФЗ «О внесении изменений в статьи 60.5 и 60.10 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации»²;

– принятие законов без учета необходимости внесения соответствующих одновременных изменений в УИК РФ (например, новая терминология, принятая в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»³ была учтена в УИК РФ не сразу, а только спустя два года на основании Федерального закона от 28.11.2015 № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации”»⁴;

– наличие пробелов в уголовно-исполнительном законодательстве (например, длительное время УИК РФ не предусматривал регистрацию по месту пребывания осужденных к лишению свободы. Данный пробел был устранен только в 2012 г. после принятия Федерального закона № 313-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации” и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»⁵).

Действительно, количество юридико-технических просчетов практически достигло соев критической массы, несмотря на то, что законодатель периодически принимает меры для устранения внутренних противоречий в УИК РФ, которые затрудняют его применение.

¹ Коробеев А. И. Лоскутное одеяло Уголовного кодекса. Чем и когда закончится гиперинфляция правовой политики современной России. URL: http://www.nog.ru/nog_politics/2013-02-05/14_uk.html (дата обращения: 03.12.2016).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3369.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52, ч. 1, ст. 7007.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 48, ч. 1, ст. 6724.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7638.

Вместе с тем до сих пор не устранены многие весьма существенные правовые проблемы в действующем УИК РФ:

– дублирование отдельных норм УИК РФ с нормами других законов (например, некоторые нормы ст. 74 УИК РФ дублируют нормы ст. 58 УК РФ в части определения категорий осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях);

– наличие неясных, неточных и запутанных формулировок (например, достаточно трудно понять, кто же отбывает наказание в исправительных колониях общего режима, исходя из формулировки ч. 4 ст. 74 УИК РФ: «В исправительных колониях общего режима отбывают наказание осужденные мужчины, кроме перечисленных в частях пятой, шестой и седьмой настоящей статьи, а также осужденные женщины». Если буквально толковать данную норму, то в исправительных колониях общего режима должны отбывать наказание в виде лишения свободы все категории женщин, однако мы знаем, что в соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 58 УК РФ женщины могут отбывать лишение свободы и в колониях-поселениях);

– наличие пробелов (например, отсутствуют определения основных средств исправления осужденных, принципов уголовно-исполнительного законодательства). Полагаем, что даже не все сотрудники уголовно-исполнительной системы, не говоря уже о самих осужденных или их родственниках, имеют четкое представление о таких принципах, как «дифференциация» или «индивидуализация» исполнения наказаний. В результате возникают нарушения законности при исполнении уголовных наказаний. Кроме того, в действующей редакции УИК РФ не содержится такой правовой категории, как «законные интересы» осужденных, не предусмотрены все действующие виды контроля за исполнением уголовных наказаний и ряд других;

– наличие «мертвых», неработающих норм (например, разд. III – «Исполнение наказания в виде ареста»).

Помимо обозначенных правовых проблем противоречия, неясности и пробелы своеобразным образом множатся после принятия не всегда проработанных изменений УИК РФ, направленных, как ни странно это звучит, на устранение существующих пробелов и противоречий. Пример – дополнение частью 2.1 статьи 24 УИК РФ¹. В результате введения данной нормы, с одной стороны, уполномоченные по правам человека оформили свое право беседовать с осужденными наедине, но, с другой стороны, в отношении остальных категорий (Президент РФ, Генеральный прокурор, уполномоченные по правам ребенка и др.) аналогичной нормы принято не было. Получается, что никто другой, кроме уполномоченных по правам человека, не может беседовать с осужденными наедине.

Вследствие незавершенности кодификации уголовно-исполнительного законодательства при принятии УИК РФ в 1996 г. в Кодексе отсутствует правовое регулирование отдельных институтов, в первую очередь, порядка и условий

¹ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека : федеральный закон РФ от 06.04.2015 № 76-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 14, ст. 2016.

исполнения некоторых мер уголовно-правового характера (например, принудительная мера воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних, предусмотренная ч. 2. ст. 92 УК РФ).

Следует также отметить, что в результате изменения экономических, политических, социальных и духовных факторов представляется необходимой корректировка предмета уголовно-исполнительного законодательства и его целей, при этом весьма проблематичным видится исполнение таких уголовных наказаний, как арест и принудительные работы.

В УИК РФ по-прежнему содержатся нормы с признаками коррупциогенных факторов, изложенных в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹. В первую очередь, это нормы, содержащие определение компетенции должностных лиц по формуле «вправе», «может», «в исключительных случаях» и др. К таким нормам можно отнести, например, следующие:

– в отношении осужденных к лишению свободы администрация исправительного учреждения предоставляет осужденному возможность телефонного разговора при наличии «исключительных личных обстоятельств» (ст. 92 УИК РФ);

– при наличии «исключительных обстоятельств» осужденного можно перевести из одного исправительного учреждения в другое того же вида (ст. 81 УИК РФ);

– с разрешения администрации осужденные, отбывающие лишение свободы в колонии-поселении «могут» передвигаться без надзора вне колонии-поселения (ст. 129 УИК РФ);

– осужденным к лишению свободы «могут» быть разрешены выезды за пределы исправительных учреждений (ст. 97 УИК РФ);

– длительные свидания за пределами дисциплинарной воинской части могут быть представлены «по усмотрению» командира ДВЧ (ст. 158 УИК РФ).

Как коррупциогенный фактор можно рассматривать и наличие в УИК РФ большого количества категорий оценочного характера: «положительно характеризующийся осужденный» (ст. 78, 96, 113, 175 РФ); «отрицательно характеризующийся осужденный» (ст. 140) и др.

На наш взгляд, данные противоречия, неточности и пробелы носят системный характер и не могут быть качественно разрешены в рамках действующей редакции Уголовно-исполнительного кодекса РФ.

Как показал проведенный автором статьи экспертный опрос ведущих ученых в сфере уголовно-исполнительного права, ни один из опрошенных не считает, что не требуется совершенствование УИК РФ. Почти 70 % опрошенных полагают, что развитие уголовно-исполнительного законодательства происходит или хаотично, без учета каких-либо значимых факторов, или скорее хаотично, чем закономерно. При этом 39,13 % опрошенных высказались за принятие нового УИК РФ.

¹ См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10, ст. 1084.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. К числу основных правовых факторов, являющихся разновидностью социальных, можно отнести: исторически сложившуюся систему права с возрастанием в ней роли судебной практики, компетенционный фактор, порядок разработки и принятия правовых документов, технико-юридические факторы.

2. Современная правовая система Российской Федерации по своим признакам в большей степени относится к романо-германской правовой системе. Вместе с тем в последние годы наметилась тенденция влияния на нее и других правовых систем, что находит свое отражение в увеличении роли судебной практики (прежде всего решений Конституционного Суда РФ) в отечественной правовой системе. Все эти тенденции отражаются и на современной уголовно-исполнительной политике и действующем уголовно-исполнительном законодательстве.

3. Впервые в своей практике Конституционный Суд Российской Федерации указал не только на несоответствие нормы УИК РФ Конституции РФ, но и установил уголовно-исполнительную норму до принятия соответствующих изменений в УИК РФ, что, на наш взгляд, как минимум спорно.

4. Противоречия, неточности и пробелы действующей редакции УИК РФ носят системный характер и не могут быть эффективно разрешены без принятия нового уголовно-исполнительного кодекса с учетом влияния системы современных факторов. Данный тезис подтверждается мнением ученого сообщества.

Пристатейный библиографический список

1. Башно, С. В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. — 2015. — № 2. — С. 7–22.

2. Грушин, Ф. В. Система экономических факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики, уголовно-исполнительного права и законодательства / Ф. Ф. Грушин; под науч. ред. В. И. Селиверстова. — Рязань : Академия ФСИН России, 2015. — 186 с.

3. Матузов, Н. И. Правовой идеализм как «родимое пятно» российского общественного сознания // Правовая культура. — 2008. — № 2. — С. 38–49.

4. Общая часть нового Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: результаты теоретического моделирования / под ред. В. И. Селиверстова. — М. : ИД «Юриспруденция», 2016. — 80 с.

5. Рассказов, Л. П. Сходство и различие российской правовой системы и романо-германской правовой семьи // Ленинградский юридический журнал. — 2013. — № 4. — С. 76–84.

6. Тихомиров, Ю. А. Правовое государство: проблемы формирования и развития // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. — 2011. — Т. 4, № 5. — С. 93–109.

References

1. Bashno, S. V. Zakon o normativnyh pravovyh aktah: proshloe, nastojashhee i perspektivy [The law on normative legal acts: past, present and future] // Pravo i sovremennye gosudarstva. — 2015. — No. 2. — P. 7–22.

2. Grushin, F. V. Sistema jekonomicheskikh faktorov, opredel'ajushhih razvitie ugovovno-ispolnitel'noj politiki, ugovovno-ispolnitel'nogo prava i zakonodatel'stva [The system of economic factors determining the development of penal policy, criminal executive law and legislation] / F. F. Grushin; pod nauch. red. V. I. Seliverstova. – Rjazan': Akademija FSIN Rossii, 2015. – 186 p.

3. Matuzov, N. I. Pravovoj idealizm kak «rodimoje pjatno» rossijskogo obshhestvennogo soznanija [Legal idealism as a “birthmark” of the Russian public consciousness] // Pravovaja kul'tura. – 2008. – No. 2. – P. 38–49.

4. Obshhaja chast' novogo Ugolovno-ispolnitel'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii: rezul'taty teoreticheskogo modelirovanija [The general part of the new criminal-executive code of the Russian Federation: results of theoretical modelling] / Ed. by V. I. Seliverstov. – M.: ID «Jurisprudencija», 2016. – 80 p.

5. Rasskazov, L. P. Shodstvo i razlichie rossijskoj pravovoj sistemy i romano-germanskoj pravovoj sem'I [The similarities and differences of the Russian legal system and the Romano-Germanic legal family] // Leningradskij juridicheskij zhurnal. – 2013. – No. 4. – P. 76–84.

6. Tihomirov, Ju. A. Pravovoe gosudarstvo: problemy formirovanija i razvitija [Legal state: problems of formation and development] // Kontury global'nyh transformacij: politika, ehkonomika, pravo. – 2011. – V. 4, No. 5. – P. 93–109.