

А.А. Храмов

К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ИСТОЧНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ

Рассматриваются источники уголовно-исполнительного законодательства. Делается вывод, что в науке уголовно-исполнительного права и правоприменительной практике ныне налицо ситуация необоснованного расширения системы уголовно-исполнительного законодательства не только до совокупности нормативных правовых актов, регулирующих различные сферы деятельности УИС, а также относящихся к иным отраслям законодательства (и права), но и локальных актов ФСИН России.

Ключевые слова: *источники уголовно-исполнительного законодательства, система уголовно-исполнительного законодательства*

В условиях развития демократического общества и правового государства (ст. 1 Конституции РФ) определение законодательных основ его функционирования приобретает особую актуальность и значимость. Это касается и сферы исполнения уголовных наказаний, источники законодательного регулирования которой до сих пор составляют предмет различных дискуссий в науке уголовно-исполнительного права и практике его применения. Указанное обстоятельство порождает возникновение не только ряда теоретических (например, связанных с определением пределов уголовно-исполнительного регулирования), но и практических проблем. К последним, в частности, можно отнести определение и последующее преодоление, восполнение или устранение пробелов, коллизий и других недостатков именно уголовно-исполнительного, а не иных отраслей законодательства (том числе – криминального цикла).

В настоящее время проблема определения источников уголовно-исполнительного законодательства обусловлена рядом причин. Во-первых, семантической многозначностью самого слова «источник», под которым в юридических словарях понимается «то, что дает начало чему-либо, откуда исходит что-нибудь; вообще всякое начало или основание, причина, либо исходная точка; письменный документ, используемый в научном исследовании» [1. С. 145]. Во-вторых, исторически сложившимся в общей теории права пониманием источников права в материальном (как причины и условия) и формально-юридическом (нормативные акты, договоры, судебная практика и др.) смысле. В-третьих, двойственным пониманием законодательства (в узком и широком смысле слова) в уголовно-исполнительной науке, обусловленным сложившимся еще в прошлом веке несоответствием между легальным определением границ исправительно-трудового законодательства в ч. 2 ст. 2 ИТК РСФСР 1970 г.¹

Различное смешение указанных категорий между собой приводит к тому, что в науке уголовно-

исполнительного права и практике его применения, несмотря на установленный более двадцати лет назад отраслевым Кодексом узкий подход к определению системы уголовно-исполнительного законодательства², к источникам рассматриваемой законодательной отрасли отдельные авторы относят не только федеральные законы, но и иные нормативные правовые акты (в том числе Конституцию РФ, подзаконные нормативные правовые акты), а также судебную практику (например, в виде Определения Конституционного суда РФ) и акты применения норм права. Представляется, что такой подход не только не учитывает требования ч. 1 ст. 2 УИК РФ, но и противоречит принципу разделения властей, при котором судебные органы не могут создавать нормы права.

В связи с чем под источником уголовно-исполнительного законодательства следует понимать не просто исходный документ, в котором содержатся общие для отрасли законодательства (и права) принципы, либо документ, используемый в научном исследовании, а собственно уголовно-исполнительные нормы (регулирующие именно уголовно-исполнительные, а не иные, тесно с ними связанные отношения), содержащиеся в принятом высшим законодательным органом (Федеральным собранием РФ) нормативном правовом акте (федеральном законе). Отсюда вряд ли обоснованно и целесообразно, например, относить к источникам уголовно-исполнительного законодательства (собственно, как и уголовно-исполнительного права) Конституцию РФ, поскольку таковая не содержит в себе уголовно-исполнительных норм и не направлена на регулирование отношений в сфере исполнения наказаний. То же самое можно сказать и о международных правовых актах, которые действуют напрямую (как и Конституция РФ) в случае противоречия им отдельных уголовно-исполнительных норм.

В настоящее время, исходя из смысла и содержания ч. 1 ст. 2 УИК РФ, в систему уголовно-исполнительного законодательства помимо самого отрасле-

¹ При широком подходе происходит подмена системы законодательства системой права, чего, на наш взгляд, нельзя делать. Система уголовно-исполнительного права шире и, помимо законодательства, включает подзаконные нормативные правовые акты.

² Подобный подход демонстрируется не только в отечественном уголовно-исполнительном законодательстве, но и законодательстве ряда зарубежных стран (например, Украины и Беларуси).

вого Кодекса входят и иные федеральные законы. Причем, как справедливо отмечает В.А. Уткин, допуская возможность действия в сфере исполнения уголовных наказаний иных федеральных законов, Кодекс не конкретизирует, какие именно законы (полностью либо их отдельные части) отнесены либо в будущем могут быть отнесены к уголовно-исполнительным [2. С. 138]. Указанное обстоятельство породило полемику в научной и учебной литературе среди ученых, всю палитру мнений которых можно разделить несколько групп.

Ряд авторов при рассмотрении источников уголовно-исполнительного законодательства помимо Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации упоминают лишь Закон Российской Федерации от 21.07.1993 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее Закон от 21.07.1993) [3. С. 109], демонстрируя достаточно узкий (и, на наш взгляд, весьма неоправданный) подход к определению системы уголовно-исполнительного законодательства.

Другая часть ученых подходит к решению данного вопроса несколько шире, относя к источникам данной отрасли законодательства (помимо вышеперечисленных двух нормативных правовых актов):

– ФЗ № 229 от 14.09. 2007 «Об исполнительном производстве», ФЗ № 118 от 21.07.1997 «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», ФЗ № 76 от 10.06.2008 «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее Закон об общественном контроле), а также ФЗ № 64 от 06.04.2011 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее Закон об административном надзоре) [4. С. 37];

– ФЗ 103 от 15.07.1995 «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее Закон о содержании под стражей) [5. С. 246; 6. С. 41];

– Основы законодательства РФ «Об охране здоровья граждан» (ст. 29), Закона РФ «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 23, 34, 48, 51), Закон РФ «Об образовании» (ст. 19, 50) и другие нормативные правовые акты [7. С. 73].

Между тем анализ предмета уголовно-исполнительного правового регулирования и системы источников уголовно-исполнительного законодательства позволяет сделать вывод, что часть из рассмотренных нами выше позиций не только носит весьма спорный характер, но и противоречит общим положениям отраслевого Кодекса (в частности, установленным ч. 1 и ч. 2 ст. 2 Уголовно-исполнительного кодекса РФ соответственно).

Так, вряд ли можно согласиться с мнением ученых, которые относят Закон об административном надзоре и Закон о содержании под стражей к источникам уголовно-исполнительного законодательства, поскольку их содержание не охватывается предме-

том регулирования последнего (ч. 2 ст. 2 УИК РФ)¹ и не связано с процессом исполнения (отбывания) уголовных наказаний. То же самое можно сказать о законах РФ «О воинской обязанности и военной службе», «Об образовании», «Об оперативно-розыскной деятельности» и большинстве других бланкетных законов (к которым отсылает УИК РФ). Указанные нормативные акты, как справедливо отмечает Ф.В. Грушин, хотя и закрепляют специфику правового положения осужденных, однако направлены на регулирование других сфер общественных отношений, следовательно, относятся к иным отраслям законодательства [9. С. 70].

Достаточно спорной представляется и позиция авторов, которые относят к источникам рассматриваемой отрасли законодательства, помимо самого Кодекса, многочисленные законы, которые не только вносят в него изменения и дополнения, но и которым он был введен в действие. В частности, речь идет о ФЗ № 2 от 08.01.1997 «О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» (далее ФЗ № 2 от 08.01.1997), ФЗ № 177 от 28.12.2004 «О введении в действие положений УК РФ и УИК РФ о наказании в виде обязательных работ» (далее ФЗ № 177 от 28.12.2004) и др. Пока данные нормативные акты находятся вне Кодекса (т.е. не введены в действие), – справедливо отмечает В.А. Уткин, – они не действуют в уголовно-исполнительных отношениях. Действуют же указанные нормы только в виде видоизмененных либо новых положений УИК РФ, утрачивая, таким образом, свою самостоятельность [2. С. 140].

Важно отметить, что существующая в уголовно-исполнительной науке проблема определения источников уголовно-исполнительного законодательства зачастую выходит за рамки научных статей (пособий, монографий и т.п.), влияя не только на формирование уголовно-исполнительного права как учебной дисциплины (модуля), но и правоприменительную практику.

Так, анализ содержания рабочих программ по данной дисциплине позволил сделать вывод, что их авторы-составители в отдельных случаях (как и в науке) при рассмотрении источников уголовно-исполнительного законодательства относят к ним ФЗ № 2 от 08.01.1997, федеральные законодательные акты, принятие которых прямо предусмотрено УИК РФ, в том числе: об общественном контроле за обеспечением прав осужденных в учреждениях и органах, исполняющих наказания, и о содействии общественным объединениям их деятельности; несуществующий Закон о социальной помощи лицам, отбывшим наказание, и контроле за их поведением; о помиловании [10]; Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в ИТК РСФСР, УК РСФСР и УПК РСФСР» [11]; ФЗ № 177 от 28.12.2004, Закон о содержании под стражей [12].

¹ На этот счет есть и иная точка зрения. Так, например, Ю.А. Головазова относит к источникам уголовно-исполнительного законодательства Закон о содержании под стражей, поскольку тот «содержит в себе конкретизирующие уголовно-исполнительные нормы, касающиеся исполнения и отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы для осужденных, оставленных в СИЗО в качестве хоз-обслуги» [8. С. 202].

Без упоминания о подходе к определению термина «уголовно-исполнительное законодательства» (узкий или широкий), к его источникам некоторые авторы относят подзаконные [13] и международные правовые акты, являющиеся «*составной частью уголовно-исполнительного законодательства РФ*» [14] (выделено нами. – А.Х.), что вряд ли обоснованно в контексте ч. 1 ст. 2 УИК РФ.

Что касается правоприменительной практики, то здесь, как показал опрос работников УИС, в большинстве своем под «уголовно-исполнительным законодательством» ими понимаются не только УИК РФ, Закон от 21.07.1993 и принятые в соответствии с ними подзаконные нормативные правовые акты, но и ведомственные акты ФСИН России (как правило, в виде письменных указаний, методических рекомендаций и др.), которые не могут входить не только в систему уголовно-исполнительного законодательства, но и уголовно-исполнительного права (поскольку ФСИН России, исходя из ограниченных Президентом РФ полномочий, не может издавать нормативные правовые акты по вопросам исполнения уголовных наказаний)¹.

Подобная ситуация² в отдельных случаях возникает и в надзорной практике. Так, например, «в ходе проверок соблюдения уголовно-исполнительного законодательства Камской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в ИУ, в одном из ИУ были выявлены нарушения *ФЗ от 21.12.1994 «О пожарной безопасности»* [16. С. 34–36] (выделено нами. – А.Х.), в связи с чем в адрес начальника учреждения было вынесено представление о необходимости их устранения. Однако, поскольку данный закон не регулирует уголовно-исполнительные отношения, относить его к источникам уголовно-исполнительного законодательства (даже при широком подходе к его пониманию) представляется неверным.

Изложенное выше позволяет сделать вывод, что ныне в науке уголовно-исполнительного права и практике его применения, а также в образовательном процессе (при преподавании дисциплины «Уголовно-исполнительное право») налицо ситуация необоснованного расширения источников уголовно-исполнительного законодательства не только до системы нормативных правовых актов, регулирующих различные сферы деятельности уголовно-исполнительной системы, либо относящихся к иным отраслям законодательства, но и локальных актов ФСИН России (в виде указаний, писем, методических рекомендаций), а также судебной практики (в виде определений

Конституционного суда РФ), что в конечном итоге может привести к неоправданному ограничению прав и свобод человека и гражданина.

Представляется, что для правильного определения источников уголовно-исполнительного законодательства следует исходить в первую очередь из принципов и предмета его регулирования. Причем, учитывая признанное в теории права неполное совпадение системы права и системы законодательства, здесь, как справедливо отмечает В.А. Уткин, необходимо исходить из расширительного толкования требований ч. 1 ст. 2 УИК РФ, относя к системе не только какой-либо федеральный закон в целом, но и его отдельный раздел, главу, норму. Это связано с тем, что в настоящее время не существует ни одного закона, направленного исключительно на регулирование собственно уголовно-исполнительных отношений. Даже УИК РФ, исходя из его содержания, в отдельных случаях регулирует иные отношения, не связанные с исполнением уголовных наказаний (например, административно-контрольные (ст. 19–24), уголовно-процессуальные (ч. 1 ст. 175, ст. 176) и иные).

Таким образом, к источникам уголовно-исполнительного законодательства, помимо подавляющего числа норм УИК РФ, следует относить:

- нормы глав III и V Закона РФ от 21.07.1993 в части применения мер безопасности, привлечения осужденных к труду;
- нормы Закона об общественном контроле, регулирующих непосредственное взаимодействие комиссий и их членов с осужденными, а также с администрацией ИУ по вопросам, влияющим на правовое и фактическое положение конкретных осужденных;
- нормы ФЗ № 229 от 14.09. 2007 «Об исполнительном производстве» в части исполнения наказания в виде штрафа (ст. 103);
- нормы ФЗ № 118 от 21.07.1997 «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», которые регулируют общественные отношения, возникающие в связи с реализацией сотрудниками органов принудительного исполнения мер безопасности при исполнении наказания в виде штрафа (ст. 15–18).

Что касается Конституции РФ и международных нормативных правовых актов, то, как показало проведенное нами исследование, в настоящее время нет достаточных оснований относить их к источникам рассматриваемой отрасли законодательства, исходя из обозначенного нами выше их понимания.

¹ В опросе приняли участие 14 начальников учреждений или включенных в резерв на замещение должности начальника учреждения и 14 начальников отряда, проходивших повышение квалификации в 1 полугодии 2021 г. в ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России.

² Связанная прежде всего с чрезмерно широким толкованием системы уголовно-исполнительного законодательства и фактической подменой источников законодательства систематикой нормативных правовых актов, регулирующих не только уголовно-исполнительную деятельность, но и иную деятельность УИС (в том числе административно-хозяйственную, контрольную и иную). Более подробно, см. [15].

ЛИТЕРАТУРА

1. Иванюк О.А. Источник права: проблема определения // Журнал российского права. 2007. № 9 (129). С. 142–150.
2. Антонян Ю.М., Бабаян С.Л., Бошно С.В. и др. Курс уголовно-исполнительного права : в 3 т. Т. 1. Общая часть : учебник / под общ. ред. Г.А. Корниенко; под науч. ред. А.В. Быкова. М. : Криминологическая библиотека; Российский криминологический взгляд, 2017. 528 с.
3. Малинин В.Б., Смирнов Л.Б. Уголовно-исполнительное право : учебник. М. : Межрегион. ин-т экон. и права, 2009. 310 с.
4. Демидова О.В. Дискуссионные источники уголовно-исполнительного права. Воронеж : Научная книга, 2015. 188 с.
5. Усеев Р.З. Коррупциогенные факторы в уголовно-исполнительном законодательстве Российской Федерации // Пенитенциарная безопасность: национальные традиции и зарубежный опыт : материалы Всерос. науч.-практ. конф.: в 2 ч. 2019. С. 246–248.
6. Маликова Н.Б. Проблемы систематизации уголовно исполнительного законодательства // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2012. № 2 (117). С. 41–44.
7. Уголовно-исполнительное право. Общая часть / под ред. Ю.И. Калинина. Рязань, 2001. 584 с.
8. Головастова Ю.А. Уголовно-исполнительное право как отрасль российского права: предмет, метод, источники, система : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. 615 с.
9. Грушин Ф.В. Актуальные проблемы в определении источников уголовно-исполнительного права // Вестник Владимирского юридического института. 2007. № 3 (4). С. 69–71.
10. Рабочая программа дисциплины «Уголовно-исполнительное право» автономной некоммерческой организации высшего образования «Университет при Межпарламентской Ассамблее ЕвразЭС». URL: [https://www.miep.edu.ru/sveden/files/Ugolovno-ispolnitelnoe_pravo_YUA_UGP\(1\).pdf](https://www.miep.edu.ru/sveden/files/Ugolovno-ispolnitelnoe_pravo_YUA_UGP(1).pdf) (дата обращения: 10.06.2021).
11. Рабочая программа дисциплины «Уголовно-исполнительное право» ФГОУ ВО «Камчатский государственный университет имени Витуса Беринга». URL: http://www.kamgu.ru/sveden/files/B1.V.11_UIP_RPD.pdf (дата обращения: 10.06.2021).
12. Рабочая программа дисциплины «Уголовно-исполнительное право» НГЭУ. URL: https://nsau.edu.ru/law/kafedry/crime/metodicheskaya-rabota/?list_type=spec (дата обращения: 10.06.2021).
13. Рабочая программа дисциплины «Уголовно-исполнительное право» СФ РПА МЮ РФ. URL: https://ptz.rpa-mu.ru/Media/ptz/kafedri/ugolovno-pravovyh-disciplin/RP_Ur/Ugolovno-ispolnitelnoe-pravo.pdf (дата обращения: 10.06.2021).
14. Рабочая программа дисциплины «Уголовно-исполнительное право» частного образовательного учреждения высшего образования «Институт управления», г. Архангельск. URL: http://www.miuarh.ru/upload/iblock/1bd/metod_ugolovno_ispolnitelnoe_pravo_40.03.01_ugolovno_ispolnitelnoe_28.06.2017.pdf (дата обращения: 10.06.2021).
15. Уткин В.А. Уголовно-исполнительная деятельность и предмет уголовно-исполнительного права // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 2 (24). С. 39–43.
16. Уласень В.И. Устранение нарушений уголовно-исполнительного законодательства // Законность. 2010. № 11 (913). С. 34–36.

Статья принята к публикации 10.09.2021.

On Determining the Sources of the Penal Legislation of Russia

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2021, no. 18, pp. 95–99. DOI: 10.17223/23088451/18/17

Alexandr A. Khramov, Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia (Novokuznetsk, Russian Federation). E-mail: Khramov_alexandr@mail.ru

Keywords: sources of penal legislation, system of penal legislation.

The article discusses the sources of penal legislation. Based on the analysis of the positions of scholars in the field of penal law, work programs in the Penal Law discipline, and a survey of the penal system employees, the author concludes that currently there is an unjustified expansion of the system of penal legislation in science, law enforcement practice, and the educational process. Penal legislation expands not only to a set of regulatory legal acts regulating various areas of the penitentiary system and areas related to other branches of legislation (and law), but also to local acts of the Federal Penitentiary Service of Russia. This results in the emergence of a number of theoretical and practical problems. The latter, in particular, include the definition and subsequent overcoming, filling or elimination of gaps, collisions and other shortcomings of the penal, not other, branches of legislation.

References

1. Ivanyuk, O.A. (2007) Istochnik prava: problema opredeleniya [Source of law: the problem of definition]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 9 (129). pp. 142–150.
2. Kornienko, G.A. (ed.) (2017) *Kurs ugolovno-ispolnitel'nogo prava* [Course of penal enforcement law]. Vol. 1. Moscow: Kriminologicheskaya biblioteka; Rossiyskiy kriminologicheskiy vzglyad.
3. Malinin, V.B. & Smirnov, L.B. (2009) *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo* [Penal enforcement law]. Moscow: Mezhhregional'nyy institut ekonomiki i prava; Yuridicheskaya firma "KONTRAKT"; OOO "VOLTERS KLUVER".
4. Demidova, O.V. (2015) *Diskussionnye istochniki ugolovno-ispolnitel'nogo prava* [Debatable Sources of Penal Enforcement Law]. Voronezh: Nauchnaya kniga.
5. Useev, R.Z. (2019) [Corruption factors in the penal legislation of the Russian Federation]. *Penitentsiarnaya bezopasnost': natsional'nye traditsii i zarubezhnyy opyt* [Penitentiary Security: National traditions and foreign experience]. Proceedings of the All-Russian Conference. Samara. 30–31 May 2019. Samara: Samara Law Institute of the Federal Penitentiary Service. pp. 246–248. (In Russian).
6. Malikova, N.B. (2012) Problemy sistematzatsii ugolovno ispolnitel'nogo zakonodatel'stva [Problems of systematization of penal enforcement legislation]. *Vedomosti ugolovno-ispolnitel'noy sistemy*. 2 (117). pp. 41–44.

7. Kalinin, Yu.I. (ed.) (2001) *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo. Obshchaya chast'* [Penal Enforcement Law. General part]. Ryazan: Logos.
8. Golovastova, Yu.A. (2019) *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo kak otrasl' rossiyskogo prava: predmet, metod, istochniki, sistema* [Penal enforcement law as a branch of Russian law: subject, method, sources, system]. Law Dr. Diss. Moscow.
9. Grushin, F.V. (2007) Aktual'nye problemy v opredelenii istochnikov ugolovno-ispolnitel'nogo prava [Topical issues in determining the sources of penal law]. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta – Bulletin of Vladimir Law Institute*. 3 (4). pp. 69–71
10. University under the Interparliamentary Assembly of EURASEC. (2020) *Rabochaya programma distsipliny "Ugolovno-ispolnitel'noe pravo"* [Work program of the Penal Law discipline]. [Online] Available from: [https://www.miep.edu.ru/sveden/files/Ugolovno-ispolnitelnoe_pravo_YUA_UGP\(1\).pdf](https://www.miep.edu.ru/sveden/files/Ugolovno-ispolnitelnoe_pravo_YUA_UGP(1).pdf) (Accessed: 10th June 2021).
11. Kocheneva, I.P. (2020) *Rabochaya programma distsipliny "Ugolovno-ispolnitel'noe pravo" FGOU VO "Kamchatskiy gosudarstvennyy universitet imeni Vitusa Beringa"* [Work program of the Penal Law discipline of Kamchatka State University named after Vitus Bering]. [Online] Available from: http://www.kamgu.ru/sveden/files/B1.V.11_UIP_RPD.pdf (Accessed: 10th June 2021).
12. Novosibirsk State Agricultural University. (n.d.) *Rabochaya programma distsipliny "Ugolovno-ispolnitel'noe pravo" NGAU* [Work program of the Penal Law discipline of NSAU]. [Online] Available from: https://nsau.edu.ru/law/kafedry/crime/metodicheskaya-rabota/?list_type=spec (Accessed: 10th June 2021).
13. Morozov, S.K. (2014) *Rabochaya programma distsipliny "Ugolovno-ispolnitel'noe pravo"* [Work program of the Penal Law discipline]. [Online] Available from: https://ptz.rpa-mu.ru/Media/ptz/kafedri/ugolovno-pravovyh-disciplin/RP_Ur/Ugolovno-ispolnitelnoe-pravo.pdf (Accessed: 10th June 2021).
14. Selyakov, N.A. (2017) *Rabochaya programma distsipliny "Ugolovno-ispolnitel'noe pravo"* [Work program of the Penal Law discipline]. Arkhangelsk: Institut upravleniya. [Online] Available from: http://www.miuarh.ru/upload/iblock/1bd/metod_ugolovno_ispolnitelnoe_pravo_40.03.01_urisprudenciya_28.06.2017.pdf (Accessed: 10th June 2021).
15. Utkin, V.A. (2016) Penal activity and subject of the penal law. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal Law*. 2 (24). pp. 39–43. (In Russian).
16. Ulasen', V.I. (2010) Elimination of violations in correctional legislation. *Zakonnost'*. 11 (913). pp. 34–36. (In Russian).

Received: 10 September 2021