

*С. Н. Пономарев*  
*Академия права и управления ФСИН России*

## **О ПОНЯТИИ, СТРУКТУРЕ И СОДЕРЖАНИИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Одни из активнейших разработчиков ныне действующего законодательства уголовно-правового комплекса Российской Федерации – известные ученые И.В. Шмаров и А.И. Зубков, они же и авторы учебников по уголовно-исполнительному праву, взяв за основу общепринятую трактовку общей теории права, рассматривают уголовно-исполнительное законодательство в широком и узком смысле слова. При этом в первом значении имеется в виду весь перечень нормативных правовых актов, принятых высшими органами государственной и исполнительной власти в целях регулирования общественных отношений, возникающих в конкретной области, связанной с исполнением и отбыванием уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия на осужденных. В то же время для общества и государства, по распространенному мнению, с которым нельзя не согласиться, важным принципом всякой жизнедеятельности является регулирование всех возникающих правоотношений, в том числе и при исполнении уголовного наказания и обращении с осужденными, исключительно на основе законов, принятых высшими органами законодательной власти. Этому положению больше отвечает и соответствует понимание уголовно-исполнительного законодательства в узком смысле слова. В таком случае к уголовно-исполнительному законодательству относятся нормативные правовые акты только законодательного уровня.

И сам законодатель придерживается именно этой точки зрения, впервые в истории прямо это оговаривая в ч. 1 ст. 2 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (УИК РФ): «Уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и других федеральных законов». Выходит, что расширительное толкование уголовно-исполнительного законодательства тем самым исключается. В то же время надо понимать, что всю многогранную внутреннюю и внешнюю сферы взаимодействия субъектов и участников уголовно-исполнительных правоотношений невозможно урегулировать только нормами закона. Необходимость в подзаконных нормативных правовых актах, конкретизирующих положения закона и при этом не противоречащих ему, очевидна. В рассматриваемой сфере жизнедеятельности активно используются в разной интерпретации нормы других отраслей законодательства, а также отсылочные нормы. И в этом смысле отрасль, имея свой предмет и метод правового регулирования, являясь самостоятельной, больше тяготеет к комплексной, так как в ней не исключается, а наоборот,

предполагается и допускается наличие норм из других отраслей законодательства и права. В особенности это свойственно принятому незадолго до Конституции РФ Закону Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», который многочисленными изменениями и дополнениями окончательно потерял свои первоначальные суть и назначение, о чем речь может идти отдельно. Кстати, будучи открытым, этот закон существует только в интернет-версии, что по известным причинам затрудняет к нему доступ значительной части населения. В нем соседствуют нормы УИК РФ с нормами пока еще не принятых законов «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» и «О мерах безопасности, применяемых к осужденным при исполнении наказаний, связанных с изоляцией от общества».

В первом из названных законов должен быть закреплён социально-правовой статус сотрудников уголовно-исполнительной системы (УИС). Напомним, что в настоящее время на сотрудников УИС согласно ст. 21 Федерального закона от 21.07.1998 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы» распространяется действие Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 г. № 4202-1.

Во втором законе должны быть сконцентрированы нормы, фиксирующие права сотрудников УИС по применению к осужденным физической силы, специальных средств и оружия.

Как видим, содержание уголовно-исполнительного законодательства, закреплённое в ч. 2 ст. 2 УИК РФ, с одной стороны, наполняет существующую сегодня структуру, в том числе и нормами родственных отраслей законодательства, а с другой стороны, дополняет ее целым рядом подзаконных нормативных правовых актов, которые разрабатываются и утверждаются правомочными на то государственными органами с целью реализации законодательных положений. Здесь не обойтись без кропотливой систематизации рассматриваемой отрасли законодательства в разных ее формах.

Самый важный и трудоемкий вид систематизации в интеллектуальном плане – это, несомненно, кодификация. В этом убеждает существующая мировая и отечественная практика. Создание ныне действующего УИК РФ, потребовавшего в свое время объединения усилий многих высококвалифицированных специалистов из разных научных школ страны, – яркий тому пример. Следовало бы давно пойти по пути принятия, в первую очередь, судьбоносных законопроектов по дальнейшему совершенствованию правовых основ функционирования уголовно-исполнительной системы, не отвлекаясь на подготовку или на корректировку недостаточно взаимосвязанных различных концепций или на проведение отдельных проектов, от которых трудно ожидать коренного улуч-

шения правовых основ уголовно-исполнительной системы. Хотя полностью отрицать необходимость проведения такой работы, как, например, «...разработка научно-теоретической модели общей части УИК РФ», не стоит, даже при смущающем названии проекта «Пенитенциарный кодекс гражданского общества», так как сразу возникает вопрос, почему пенитенциарный кодекс. В то время, когда цивилизованный мир ищет и находит альтернативу пенитенциарию – закрытому тюремному учреждению, исключаяющему в изначальной своей идее всякую связь с внешним миром, – это во-первых. А во-вторых, что представляется не менее важным, для гражданского общества не могут быть второстепенными законодательные положения своей страны, не предусматривающие подобной терминологии. Речь в данном случае может идти об уголовно-исполнительном или исправительном кодексе, предусматривающем исполнение всех уголовных наказаний, а не только наказаний, связанных с изоляцией от общества. В этой связи законодательному органу страны целесообразно иметь постоянно действующую компактную рабочую группу квалифицированных специалистов-энтузиастов и экспертов для проведения периодического мониторинга и нормотворческой работы в помощь профильному комитету. Теперь уже многолетняя практика свидетельствует о том, что структуры исполнительной власти с этим не справляются или проводят работу не квалифицированно.

Немаловажное значение имеет окончательное оформление всего нормативно-правового массива, который должен быть доступен всем участникам уголовно-исполнительного процесса в первую очередь, а также всем желающим. Это может быть или кодекс, так как термин «кодекс» употребляется и в специальном смысле: как совокупность разрозненных правовых норм, приведенных в форму единого целого, или специальный сборник, состоящий из действующих законов и подзаконных нормативных правовых актов, относящихся к уголовно-исполнительной сфере, что обуславливается доступностью и наглядностью для пользователей. И в первую очередь для сотрудников УИС, среди которых только 7–8 % окончили специализированные учебные заведения ФСИН России.