

УДК 343

DOI: 10.34670/AR.2021.35.74.006

## Роль ведомственных нормативно-правовых актов в системе источников уголовно-исполнительного права России

**Некрасов Иван Сергеевич**

Адъюнкт,  
Академия ФСИН России;  
преподаватель,  
кафедра организации оперативно-розыскной деятельности,  
Кузбасский институт ФСИН России,  
654066, Российская Федерация, Новокузнецк, Октябрьский пр., 49;  
e-mail: Vanek-Nekrasov93@mail.ru

### Аннотация

Научная статья посвящена изучению роли ведомственных нормативно-правовых акты в системе нетрадиционных источников уголовно-исполнительного права России. Среди всех нормативных актов, удельный вес занимают ведомственные акты, обычно их называют акты органов исполнительной власти, либо органов государственного управления, данные акты всегда занимались ведомственным правотворчеством. В статье делается вывод, что в российской правовой науке, в том числе уголовно-исполнительной, на сегодняшний день существует большое количество ведомственных нормативных правовых актов, которые регулируют уголовно-исполнительные правоотношения. При анализе предмета уголовно-исполнительного права, прослеживается, что все ведомственные нормативно-правовые акты регулируют уголовно-исполнительные правоотношения исходя ее специфики. Указанный критерий важен так как он позволит определить отраслевую принадлежность ведомственных нормативно-правовых актов, а также позволит отделить уголовно-исполнительные правоотношения от иных правоотношений, (уголовных, трудовых, административных и т.д.).

### Для цитирования в научных исследованиях

Некрасов И.С. Роль ведомственных нормативно-правовых актов в системе источников уголовно-исполнительного права России // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 11А. С. 156-162. DOI: 10.34670/AR.2021.35.74.006

### Ключевые слова

Нормативно-правовой акт, ведомственный нормативно-правовой акт, нетрадиционные источники уголовно-исполнительного законодательства, система уголовно-исполнительного законодательства, уголовно-исполнительное законодательство.

## Введение

Смотря на Россию сегодня, можно отметить, что в стране создана правовая база, позволяющая относить ее к великим державам, которые указывают направления развития пенитенциарной системы в современном мире. Справедливости ради отметим, что в науке уголовно-исполнительного права ведется полемика по поводу ведомственных правовых актов. И на сегодняшний день данная полемика перешла в возможность необоснованного расширения источников уголовно-исполнительного права, за счет включения иных нормативно-правовых актов разноотраслевого характера.

Помимо традиционных в пенитенциарной науке существуют и нетрадиционные источники уголовно-исполнительного права, которые практически не исследуются, в отличии от общей теории права.

## Основная часть

Авторы рассматривают источники уголовно-исполнительного права в юридическом смысле, приравнивая их к понятию уголовно-исполнительного права, которое может рассматриваться, как в узком, так и широком смысле [Селиверстов, 2010]. В узком смысле – под уголовно-исполнительным законодательством понимается совокупность законов, которые регламентируют общественные отношения в сфере исполнения и отбывания уголовного наказания, т.е. указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы, положения, уставы, инструкции, наставления, и иные предписания, издаваемые министерствами и ведомствами [Зубков, www]. В широком смысле – под уголовно-исполнительным законодательством понимается, как система нормативно-правовых актов, регулирующих комплекс общественных отношений, возникающих по поводу и в процессе исполнения (отбывания) уголовных наказаний, т.е. федеральные конституционные и федеральные законы, принятые на уровне Российской Федерации.

В науке уголовно-исполнительного права источником уголовно-исполнительного законодательства является только уголовно-исполнительное кодекс РФ, а источники уголовно-исполнительного права не ограничиваются уголовно-исполнительным законом. Таким образом, мы видим, что тут происходит разграничение понятий «источник уголовно-исполнительного законодательства» и «источник уголовно-исполнительного права».

Исследованиями в области соотношения ведомственных правовых актов к источникам уголовно-исполнительного права, занимались такие ученые, как: С.С. Алексеев, Ф.В. Грушин, О.В. Демидова, Ю.А. Головастова, Б.З. Маликов, Р.А. Ромашов, Г.А. Стеничкин.

В отечественной литературе, с давних времен существует проблема соотношения уголовно-исполнительного законодательства, которая получила спорное и неоднозначное решение, где разные авторы толковали его по-разному. Так И.В. Шмаров рассматривая уголовно-исполнительного законодательства как федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, утверждал, что положения ч. 4 ст. 88 УИК РФ противоречит Конституции РФ, так как права осужденных значительно расширяются а не ограничиваются, а также данные полномочия предоставляются субъектам Федерации законом, т.е. соответствует доктрине об их иерархии. Однако в литературе с данным мнением не согласились, так, к примеру, профессор В.А. Уткин утверждал, что принятие субъектами РФ нормативных правовых актов, относящихся к уголовно-исполнительному законодательству, невозможно.

Мнение В.А. Уткина наиболее актуально, так как на наш взгляд, расширение прав

осужденных, само по себе не оправдывает отступления от норм Конституции РФ, а также ссылка на доктрину иерархии законов невозможно, ведь по иерархической лестнице, Конституция РФ всегда находилась и находится выше, чем федеральный закон, которым является Уголовно-исполнительный кодекс.

На наш взгляд, требует рассмотрения проблема признания в качестве источника уголовно-исполнительного права, ведомственные нормативно-правовые акты.

Перед тем, как перейти к определению «ведомственные нормативные акты» следует определить термин «нормативный акт», стоит отметить, что в общей теории права, наряду с термином «нормативный акт» используется понятие «нормативно-правовой акт». В юридическом словаре под «нормативно-правовым актом» понимается, властное предписание государственных органов, которое устанавливает, изменяет или отменяет нормы права [Крутских, 1998].

При рассмотрении определения «нормативные акты», обратимся к инициативному проекту федерального закона «О законах и иных нормативно-правовых актах РФ», который определяет нормативно-правовой акт как акт, изданный полномочным на то органом государственной власти и содержащий правовые нормы, т.е. общие предписания (правила) постоянного или временного действия, применение которых обязательно (ч. 1 ст. 2 Проекта). При этом к числу нормативно-правовых актов разработчики проекта относят Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления палат Федерального Собрания, указы и распоряжения президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы и постановления министров и руководителей других центральных федеральных органов исполнительной власти (ч. 2 ст. 2 Проекта) [12].

Официальное определение нормативного акта дается в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 27 апреля 1993 г. «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлению прокуроров о признании правовых актов, противоречащих закону».

По мнению Пленума Верховного Суда РФ, нормативно-правовой является акт, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом [Сборник постановлений..., 1995].

Прежде чем рассмотреть роль ведомственных нормативно-правовых актов в системе источников уголовно-исполнительного права, необходимо определить дать определение, что же такое «ведомственный нормативно-правовой акт». Мы увидим, что в действующем российском законодательстве дефиниция ведомственного нормативного правового акта официально нигде не закреплена, как и в теории отраслевых юридических наук. Произошло это, по всей видимости, из-за того, что в юридической науке не сложилось единого, общепринятой формулировки понятия ведомства. Так, в формальных источниках российского права понятие ведомства вообще не определено. А вот согласно «Словарю русского языка», ведомство – это отрасль государственного управления и система обслуживающих ее учреждений. Основные признаки в лексическом значении слова «ведомство» указаны через союз, т.е. неотделимы друг от друга. Это и отрасль государственного управления, и совокупность учреждений, деятельность которых направлена на государственное регулирование общественных отношений в определенной сфере. Государственное управление в различных сферах осуществляют в России органы исполнительной власти федерального и регионального уровней, каждый из которых имеет в административном подчинении систему органов и учреждений. Таким образом, представляется возможным сформулировать следующее определение ведомства,

которое представляет собой орган исполнительной власти Российской Федерации либо ее субъекта с системой обслуживающих его органов и учреждений, осуществляющий функции по государственному управлению в конкретной сфере.

Как известно, изданные ведомствами нормативные правовые акты относятся к подзаконным, т.е. издаются в соответствии с законами и во их исполнение. Несоответствие ведомственного нормативного правового акта установлениям правовых актов более высокой юридической силы влечет признание его недействующим полностью или в части в судебном порядке, а также признание последствий применения данного акта недействительным. Данные положения отражены в правовой позиции Верховного Суда РФ по вопросу рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов в порядке административного судопроизводства (п. 1 абзац 2 и 3).

Исходя из вышеизложенного, предлагаем изложить понятие ведомственного нормативно-правового акта в следующей редакции, ведомственный нормативно-правовой акт, это подзаконные акты, изданные уполномоченным органом исполнительной власти, которые содержат в своих положениях общеобязательные правила поведения, возникающих в регулируемой данным органом сфере государственного управления между участниками правоотношений.

В теории уголовно-исполнительного права, авторы разделяют ведомственные нормативно-правовые акты на две большие группы, которые делятся на подгруппы.

Первая группа, это по масштабу действия, которые подразделяются на надведомственные (Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденные приказом Минюста России от 16.12.2016 г. № 295) и узковедомственные (приказ Минюста России от 23.06.2005 № 95 «Об утверждении Инструкции о надзоре за осужденными, содержащимися в воспитательных колониях Федеральной службы исполнения наказаний) нормативные правовые акты.

Второй группе, по специализации, которые подразделяются на два вида:

1) комплексные акты, они регулируют общественных отношений, складывающиеся в процессе и по поводу исполнения и отбывания уголовных наказаний (приказ Минюста России от 20.05.2009 № 142);

2) специализированные акты, они регулируют уже отдельные: т.е. данные акты затрагивают лишь специфику исполнения и отбывания осужденными наказания: воспитательная работа с осужденными, надзор за ними, охрана и т.д. (приказ Минюста России от 30.12.2005 № 259).

Многообразие и динамизм вопросов, разрешаемых с помощью ведомственных актов, объясняют различия в их форме и содержании. Традиционно в нашей стране ведомственное правотворчество развивалось очень интенсивно, поскольку слабость законодательной базы власти и управления порождала обилие подзаконных актов.

В истории уголовно-исполнительного права, ведомственные акты чаще всего регулировали правоотношения, подлежащие регламентации исключительно законами. Во многом это обуславливалось недостаточной разработанностью в теории права проблемы источников права и, в частности, их классификации. Ведомственные нормативные правовые акты, можно разделить на следующие группы, в зависимости от субъекта нормотворческой деятельности:

- 1) нормативно-правовые акты Минюста России;
- 2) нормативно-правовые акты Минобороны России;
- 3) нормативно-правовые акты ФСИН;
- 4) нормативно-правовые акты, принятые разными Министерствами.

В уголовно-исполнительной науке некоторые авторы ошибочно, на наш взгляд включают в

источники уголовно-исполнительного права, различные нормативные правовые акты, которые в какой-либо области затрагивают правоотношения с осужденными, тем самым происходит необоснованное расширение источников уголовно-исполнительного права. В связи с чем считаем неправильно относить к источникам уголовно-исполнительного права и включать в систему уголовно-исполнительного законодательства те нормативные правовые акты, которые хотя и содержат отдельные нормы, регламентирующие те или иные особенности правового положения лиц, отбывающих уголовные наказания, но предназначены для регулирования общественных отношений, складывающихся в иной сфере.

Действительно, и Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, и Закон «Об образовании», и Закон «Об оружии», и, наконец, Уголовный кодекс РФ регламентируют те или иные аспекты правового положения осужденных. Это не случайно, поскольку осужденный является субъектом не только уголовно-исполнительных правоотношений, но и других правовых и не правовых отношений. То есть, его позитивный статус закрепляется нормами различных отраслей права. Но если следовать данной позиции, то можно утверждать, что в отрасль уголовно-исполнительного права и законодательства входят все нормативные правовые акты, в которых, так или иначе, употребляются термины: «осужденный», «исполнение наказания», «отбывание наказания» и т.п. В действительности, подавляющее большинство нормативных правовых актов относится к определенной отрасли права и законодательства, и при их издании предусматривается, какую сферу правоотношений они должны регулировать.

В ведомственных источниках уголовно-исполнительного права конкретизируются нормы регулирующих комплекс правоотношений порядка исполнения и отбывания уголовного наказания. А именно, они устанавливают сам порядок отбывания наказания: т.е. порядок проведения обысков и досмотров в ИУ; перечень запрещенных предметов в ИУ; порядок перевода из одного учреждения в другое; порядок осуществления надзора за осужденными и т.д.

Самыми распространенными нормативно-правовыми актами ведомственного характера, являются приказы, которые как и большинство постановлений Правительства РФ, вводят в действие различные акты: *нормы*, они содержат в себе определенные количественные показатели или критерии их определения (приказ Минюста РФ от 4.05.2001 г. № 136); *инструкции* в них отражен порядок осуществления деятельности, либо отражается порядок применения положений законодательных актов (Приказ МВД РФ от 1.07.1997 г. № 403) [17]; *положения*, они принимаются если в нем устанавливаются системно связанные между собой правила (приказ Минюста России и Министерства образования РФ от 9.02.1999 г. № 31/321); *руководства* (приказ МВД СССР от 1989 г. № 285); *наставления* (приказ Минюста России от 1 апреля 1999 г. № 60); *перечни*, они содержат в себе конкретную информацию, к примеру (приказ Минздрава РФ и Минюста России от 2001 г. № 346/254; *порядки* (приказ Минздрава РФ, Минюста России, Фонда Социального страхования РФ от 14.07.2003 г. № 316/185/180; *правила*, они устанавливают обязательные нормы и требования (приказ Минюста РФ от 12.05.2000 г. № 148).

Из анализа данной статьи видно, что система уголовно-исполнительного права содержит только нормативные правовые акты, изданные исключительно в целях правового регулирования складывающихся в процессе общественных отношений. Поэтому ссылка на источники Уголовно-исполнительного закона включает отдельные нормы, регулирующие определенные характеристики правового статуса физического лица, но в различных сферах.

## Заклучение

Исходя из проведенного анализа, мы можем утверждать, что ведомственные нормативно-правовые акты не могут быть отнесены к источникам уголовно-исполнительного, так как данные нормативные акты законов хотя и закрепляют те или иные особенности правового положения осужденных, но направлены на регулирование общественных отношений в других сферах и относятся, следовательно, к иным отраслям права.

## Библиография

1. Александр Бастрыкин предлагает установить приоритет национального права над международным. URL: <https://rg.ru/2015/04/28/bastrykin.html>
2. Грушин Ф.В. Подзаконные нормативные правовые акты-источники уголовно-исполнительного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2004. 142 с.
3. Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2006. С. 245.
4. Зубков А.И. Комментарий к уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации. М., 2007. 495 с.
5. Конституции государств Европейского союза. М., 1997. С. 12.
6. Крутских В.Е. (ред.) Энциклопедический юридический словарь. М., 1998. С. 197.
7. Мактаков В.В. Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 456.
8. Малинин В.Б. (ред.) Уголовно-исполнительное право России. М., 2009. 310 с.
9. Поленина С.В. и др. Инициативный проект федерального Закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Государство и право. 1995. К. 3. С. 61.
10. Сборник постановлений Пленумов Верховных Судов СССР и РСФСР (Российской Федерации) по гражданским делам. М., 1995. 599 с.
11. Селиверстов В.И. (ред.) Уголовно-исполнительное право России. М.: Норма: Инфра-М, 2010. 867 с.
12. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 40.
13. Уткин В.А. Международные стандарты уголовно-исполнительной деятельности и стереотипы их восприятия // Уголовная юстиция. 2016. № 2 (8). С. 92.

## The role of departmental normative legal acts in the system of sources of penal enforcement law in Russia

**Ivan S. Nekrasov**

Adjunct,  
Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia;  
Lecturer,  
Department of Organization of Operational-Investigative Activities,  
Kuzbass Institute of the Federal Penitentiary Service  
of Russian Federation,  
654066, 49, Oktyabrskii ave., Novokuznetsk, Russian Federation;  
e-mail: Vanek-Nekrasov93@mail.ru

### Abstract

The scientific article is devoted to the study of the role of departmental normative legal acts in the system of non-traditional sources of penal enforcement law in Russia. Among all normative acts, departmental acts occupy a specific weight, they are usually called acts of executive authorities or public administration bodies, these acts have always been engaged in departmental law-making. The research presented in the article concludes that in the Russian legal science, including penal

enforcement, today there are a large number of departmental regulatory legal acts that regulate penal law relations. When analyzing the subject of penal enforcement law, it can be traced that all departmental normative legal acts regulate penal enforcement legal relations based on its specifics. This criterion is important as it will allow to define the industry departmental regulatory legal acts and will separate the criminal-executive relationship from other relationships, (criminal, labor, administrative, etc.). The author of the paper concludes that departmental normative legal acts cannot be attributed to the sources of criminal execution, since these normative acts of laws, although they consolidate certain features of the legal status of convicts, are aimed at regulating public relations in other spheres and, therefore, relate to some other branches of law.

### For citation

Nekrasov I.S. (2021) Rol' vedomstvennykh normativno-pravovykh aktov v sisteme istochnikov ugovolno-ispolnitel'nogo prava Rossii [The role of departmental normative legal acts in the system of sources of penal enforcement law in Russia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (11A), pp. 156-162. DOI: 10.34670/AR.2021.35.74.006

### Keywords

Normative legal act, departmental normative legal act, unconventional sources of criminal-executive legislation, criminal-executive legislation, system of criminal-executive legislation.

### References

1. Aleksandr Bastrykin predlagaet ustanovit' prioritet natsional'nogo prava nad mezhdunarodnym [Alexander Bastrykin proposes to establish the priority of national law over international]. Available at: <https://rg.ru/2015/04/28/bastrykin.html> [Accessed 11/11/2021]
2. Grushin F.V. (2004) *Podzakonnye normativnye pravovye akty-istochniki ugovolno-ispolnitel'nogo prava. Doct. Dis.* [Subordinate normative legal acts-sources of criminal-executive law. Doct. Dis.]. Ryazan.
3. (1997) *Konstitutsii gosudarstv Evropeiskogo soyuza* [The constitutions of the states of the European Union]. Moscow.
4. Krutskikh V.E. (ed.) (1998) *Entsiklopedicheskii yuridicheskii slovar'* [Encyclopedic Law Dictionary]. Moscow.
5. Maktakov V.V. (1997) *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv* [Constitutions of foreign states]. Moscow.
6. Malinin V.B. (ed.) *Ugovolno-ispolnitel'noe pravo Rossii* [Criminal executive law of Russia]. Moscow.
7. Polenina S.V. et al. (1995) Initsiativnyi proekt federal'nogo Zakona o zakonakh i inykh normativno-pravov'k aktakh RF [Initiative draft of the federal law on laws and other normative legal acts of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 3, p. 61.
8. (1995) *Sbornik postanovlenii Plenumov Verkhovnykh Sudov SSSR i RSFSR (Rossiiskoi Federatsii) po grazhdanskim delam* [Collection of decisions of the Plenums of the Supreme Courts of the USSR and the RSFSR (Russian Federation) on civil cases]. Moscow.
9. Seliverstov V.I. (ed.) (2010) *Ugovolno-ispolnitel'noe pravo Rossii* [Criminal executive law of Russia]. Moscow: Norma: Infra-M Publ.
10. (1993) *Soedinennye Shtaty Ameriki. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty* [United States of America. Constitution and statutes]. Moscow.
11. Utkin V.A. (2016) Mezhdunarodnye standarty ugovolno-ispolnitel'noi deyatel'nosti i stereotipy ikh vospriyatiya [International standards of criminal executive activity and stereotypes of their perception]. *Ugolovnaya yustitsiya* [Criminal Justice], 2 (8), p. 92.
12. Zimnenko B.L. (2006) *Mezhdunarodnoe pravo i pravovaya sistema Rossiiskoi Federatsii* [International law and the legal system of the Russian Federation]. Moscow.
13. Zubkov A.I. (2007) *Kommentarii k ugovolno-ispolnitel'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii* [Commentary on the Penal Code of the Russian Federation]. Moscow.