

Департамент образования и науки города Москвы
Самарский филиал
Государственного автономного образовательного
учреждения высшего образования города Москвы
«Московский городской педагогический университет»

Д. Э. Марченко
О. А. Таренкова

**ВЕДОМСТВЕННОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО
В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЕ**

Монография

Текстовое научное электронное издание

Самара
2024

УДК 342.5
ББК 67.73
М30

Издается по решению Ученого совета СФ ГАОУ ВО МГПУ

Рецензенты:

Н. С. Малолеткина, кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры государственно-правовых дисциплин
ФКОУ ВО СЮИ ФСИН России,

С. А. Галактионов, кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой уголовного права и процесса
СФ ГАОУ ВО МГПУ

Марченко Д. Э., Таренкова О. А.

М30 Ведомственное правотворчество в уголовно-исполнительной системе: монография /
Д. Э. Марченко, О. А. Таренкова. – Электронные текстовые данные (836 КБ). –
Самара: СФ ГАОУ ВО МГПУ, 2024. – URL:
https://samara.mgpu.ru/files/elibrary/YUrisp/Vedomstvennoe_pravotvorchestvo.pdf

ISBN 978-5-6051123-8-9

В работе рассматривается правотворчество Федеральной службы исполнения наказаний. Монография предназначена для специалистов в области административно-правовой деятельности правоохранительных органов, студентов, аспирантов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» или «Правоохранительная деятельность». Положения монографии могут быть использованы при подготовке лекционных и семинарских занятий, а также для разработки спецкурсов по административно-правовым и уголовно-правовым дисциплинам.

УДК 342.5
ББК 67.73

Текстовое научное электронное издание

Самарский филиал ГАОУ ВО МГПУ,
443081, г. Самара, ул. Стара-Загора, 76.
Формат 60x90^{1/8}. Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. л. 7,5.

© СФ ГАОУ ВО МГПУ, 2024
© Д. Э. Марченко, О. А. Таренкова, 2024

Оглавление

Введение	4
Глава 1. АКТЫ И СТАТУС СУБЪЕКТОВ ВЕДОМСТВЕННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ	
1.1. Виды правовых актов, издаваемых Федеральной службой исполнения наказаний	6
1.2. Особенности правотворчества в уголовно-исполнительной системе	12
Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ ПРАВОВЫХ АКТОВ ФСИН РОССИИ И УЧАСТИЕ ФСИН РОССИИ В ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ	
2.1. Стадии правотворческого процесса в Федеральной службе исполнения наказаний ...	16
2.2. Участие ФСИН России в разработке и проведении юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, касающихся деятельности уголовно-исполнительной системы	25
Глава 3. АКТЫ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	
3.1. Организационно-распорядительные документы учреждений и органов уголовно-исполнительной системы	28
3.2. Локальное правотворчество в уголовно-исполнительной системе: особенности и проблемы	32
Глава 4. ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ИЗДАВАЕМЫХ В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	
4.1. Правовые акты, издаваемые начальниками по основной деятельности и личному составу учреждения	38
4.2. Правовые акты, издаваемые в учреждении по осужденным	48
Заключение	54
Библиографический список	56

Введение

Существует огромный массив общественных отношений, упорядочение которых осуществляется нормами подзаконного правотворчества. Подзаконное правотворчество выгодно отличается от законотворчества своей оперативностью, гибкостью, меньшей степенью формализации процесса разработки и принятия норм права, более высокой компетентностью субъектов правотворчества, способностью к урегулированию разнородного спектра общественных отношений. Подзаконное правотворчество осуществляется уполномоченными на то субъектами на основании и во исполнение закона.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации в России имеется 22 федеральных министерства, из которых 5 находятся в прямом подчинении у Президента РФ, включая Министерство юстиции Российской Федерации, а также 50 федеральных служб и агентств¹. Это значит, что помимо законодателя, президента и правительства в стране правотворчеством занимается более 70 субъектов. Каждое министерство и ведомство выполняет свои функции, имеют организационные отличия и специфику деятельности, особенности в иерархии и подчиненности. Это, безусловно, отражается на ведомственном правотворчестве. Для приведения ведомственного правотворчества к единообразию в отношении каждого исполнительный органа власти издается Административный регламент, регулирующий в том числе процесс издания приказов и других нормативных актов.

Несмотря на то, что для создания подобных регламентов действует единое для всех Постановление Правительства Российской Федерации, в них часто находят неточности и даже противоречия действующему законодательству. Кроме того, ведомственная практика показала, что субъектами правотворчества по-разному понимаются научные термины. Даже такие термины, как «право», «нормативный акт», «правовой акт», «нормативность», понимаются не всегда в духе традиционной науки.

В связи с этим еще в 2004 году группой ученых и практиков был предложен проект Федерального закона «О нормативных актах в Российской Федерации», который был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Министерством юстиции². Тем не менее законопроект вызвал серьезную дискуссию среди депутатов и ученых, что привело к тому, что он до сих пор не реализован.

Федеральная служба исполнения наказаний (далее ФСИН России) также является субъектом ведомственного правотворчества и нормотворчества. В 2023 году ФСИН России принято 43 приказа, содержащих различные правила, наставления и регламенты, а также 12 предложений относительно законодательной инициативы. Для сравнения в 2022 году – 32 приказа и 17 инициативных предложений. В 2021 году – 17 приказов и 22 инициативных предложения. Таким образом, количественный рост нормотворческих инициатив виден по официальной статистике³.

В Федеральной службе исполнения наказаний действует Административный регламент по исполнению государственных функций по правовому обеспечению учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний, утвержденный Приказом ФСИН России № 718 от 18 августа 2005 года⁴. В регламенте дается определение «нормативный акт», «правовой акт», раскрывается процедура и формы ведомственного правотворчества. Административный регламент не раз являлся объектом судебных разбирательств на предмет его соответствия федеральному законодательству.

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ: [от 21 января 2020 г. № 21]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

² Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Доступ с федерального портала проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/>

³ Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы // ФСИН России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 12.02.2024. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 12.02.2024).

⁴ О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008 г. [от 18 августа 2005 г. № 718] // ФСИН России: офиц. сайт. 12.02.2024. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

Таким образом, тема ведомственного правотворчества является актуальной и значимой, как на уровне ведомства, так и на уровне юридической науки в целом.

В монографии представлен комплексный анализ норм, регулирующих формы и стадии ведомственного правотворчества Федеральной службы исполнения наказаний. Для этого авторы проанализировали статус субъектов ведомственного правотворчества; дали сравнительную характеристику видам и формам ведомственных актов; исследовали проблемы ведомственного правотворчества; указали и проанализировали стадии ведомственного правотворческого процесса в Федеральной службе исполнения наказаний.

Вопросы ведомственного правотворчества в уголовно-исполнительной системе часто рассматриваются в научной и научно-практической литературе. Тема не нова, однако актуальна. Надо констатировать факт, что реформа уголовно-исполнительной системы, объявленная еще в 2010 году, постепенно свелась практически к изменению служебного законодательства⁵.

Концепция развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 года также одной из ключевых задач ставит изменение ведомственной нормативной базы⁶. Проекты новых нормативных актов требуют обсуждения, новых дискуссий и новелл. Это приводит к тому, что вопросы техники правотворчества востребованы в научных работах и диспутах.

⁵ Мальшева И. В. Правовой и нормативный характер актов органов и учреждений уголовно-исполнительной системы / И. В. Мальшева // Вестник Кузбасского института. 2016. № 4. С. 150.

⁶ О концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ: [от 29 апреля 2021 г. № 420]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

ГЛАВА 1. АКТЫ И СТАТУС СУБЪЕКТОВ ВЕДОМСТВЕННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

1.1. Виды правовых актов, издаваемых Федеральной службой исполнения наказаний

Правотворческий процесс – это внешняя законодательная форма выработки правовых актов, которая связана с доработкой представленных на утверждение их проектов в установленных законом процедурах, и придания им юридической силы⁷. Правотворческий процесс (наряду с нормотворчеством) – это самостоятельная сторона правотворчества, имеющая свой объект правотворчества, принципы, методы и правотворческие решения.

Разновидностью правотворческого процесса является ведомственное правотворчество, то есть нормотворческая деятельность, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти. Сущность этой правотворческой деятельности связана с развитием положений правовых актов, издаваемых вышестоящими органами представительной власти. Правотворчество Федеральной службы исполнения наказаний относится к ведомственному правотворчеству.

Правотворчество в уголовно-исполнительной системе регулируется Административным регламентом по исполнению государственных функций по правовому обеспечению учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний, утвержденным Приказом ФСИН России № 718 от 18 августа 2005 года⁸. Настоящий Регламент содержит последовательность действий по исполнению государственных функций по правовому обеспечению деятельности учреждений и органов ФСИН России и нормативные сроки осуществления таких действий.

Помимо законодателя в уголовно-исполнительной системе правотворческой функцией обладает Министерство юстиции Российской Федерации и Федеральная служба исполнения наказаний, относящиеся к федеральным исполнительным органам исполнительной власти и тем самым являющиеся субъектами ведомственного правотворчества⁹.

Следует заметить, что ведомственное правотворчество ФСИН России ограничено. ФСИН России не вправе осуществлять в сфере исполнения наказаний нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. Это значит, что ФСИН России принимает нормативные правовые акты по вопросам исполнения уголовных наказаний и деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в случаях, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Правом издания нормативных правовых актов Минюста России в установленной сфере деятельности обладает министр юстиции Российской Федерации, либо лицо его замещающее. Проекты нормативных правовых актов Минюста России по вопросам, отнесенным к компетенции ФСИН России, вносятся министру юстиции Российской Федерации директором ФСИН России¹⁰.

Минюст России при разработке нормативного правового акта, затрагивающего интересы ФСИН России, привлекает специалистов ФСИН России по согласованию с ее руководителем. Разработанный проект нормативного правового акта направляется в ФСИН России для получения заключения. Поступившие в установленный срок заключения по проекту нормативного правового акта подлежат рассмотрению министром юстиции Российской Федерации.

В случае если проект нормативного правового акта Минюста России, регулирующего правоотношения в сфере деятельности ФСИН России, содержит положения межотраслевого значе-

⁷ Каляшин А. В. Индивидуальные и административные правовые акты как правовые источники службы в уголовно-исполнительной системе / А. В. Каляшин // Труды академии МВД России. 2013. № 2(26). С. 24.

⁸ О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008 г. [от 18 августа 2005 г. № 718] // ФСИН России: офиц. сайт. 12.02.2024. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

⁹ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 28 декабря 2016 г. [принят СД и ВС РСФСР 21 июля 1993 года № 5473-1]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹⁰ Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 2 июля 2021 г. [от 1 июля 2010 г. № 1314]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

ния или предусматривает совместную деятельность ФСИН России с другими федеральными органами исполнительной власти, он подлежит согласованию с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативное регулирование в соответствующей сфере деятельности, либо ими издается совместный акт.

Тем не менее указанные ограничения полномочий ФСИН России по осуществлению нормативного регулирования не распространяются на полномочия ФСИН России по управлению закрепленным за ФСИН России имуществом, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности ФСИН России, а также на полномочия по контролю деятельности ФСИН России.

Правотворчество ФСИН России выражается в издании двух видов актов:

- индивидуального правового акта,
- нормативного правового акта.

В Административном регламенте дается определение индивидуальному правовому акту.

Индивидуальный правовой акт – разновидность правового акта, не содержащего норм права, представляющего собой одностороннее волевое властное действие государственного органа исполнительной власти или его должностного лица, обеспечивающее реализацию правовых норм в связи с конкретным делом, вызывающее возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений, прав и обязанностей точно определенных субъектов права.

Данное определение фактически совпадает с определением акта правоприменения, которое достаточно давно утвердилось в правовой науке и практике. К примеру, в учебнике под редакцией Н. И. Матузова и А. В. Малько дается следующее определение: «акт применения права – это правовой акт, содержащий индивидуальное властное предписание компетентного органа (должностного лица), принимаемый от имени государства в результате разрешения конкретного юридического дела и обеспечиваемый системой государственных гарантий и санкций»¹¹.

ФСИН России в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов Минюста России, а также организует проверку их исполнения. Правом издания индивидуальных правовых актов в установленной сфере деятельности обладают директор ФСИН России, руководители территориальных органов и учреждений уголовно-исполнительной системы либо лица, их замещающие.

В регламенте также дается определение нормативному правовому акту. Нормативный правовой акт – это письменный документ, изданный в соответствии с установленными требованиями правомочным на то должностным лицом в пределах его компетенции, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы.

Особенно хочется отметить, что в вышеуказанном документе есть ряд вопросов, которые на теоретическом уровне вызывают дискуссии. Главный из них: кто является субъектом нормотворчества от ФСИН России? Дело в том, что правом издания нормативных правовых актов в соответствии с компетенцией, установленной федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, обладает только директор ФСИН России либо лицо, его замещающее. Это означает, что правом издания нормативных актов в Федеральной службе исполнения наказаний структурные подразделения ФСИН России, территориальные органы и учреждения УИС не обладают.

На наш взгляд, теоретическая неточность кроется в том, что на местах нормы в различных положениях, инструкциях, правилах, издаваемых начальниками территориальных органов и начальниками учреждений, создаются. Как отмечает Д. А. Гришин, «они отличаются от норм, принятых директором, только действием по кругу лиц и действием по территории (в пространстве), но не направленностью и содержанием. Они также обращены к неограниченному кругу лиц и являются правилами поведения для сотрудников и гражданского персонала»¹².

¹¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник для вузов / Н. И. Матузов, А. В. Малько. М.: Дело, 2022. С. 67.

¹² Гришин Д. А. Правовое регулирование служебно-дисциплинарного принуждения в уголовно-исполнительной системе: современное состояние, проблемы и пути совершенствования / Д. А. Гришин // Человек: преступление и наказание. 2020. № 4. С. 559.

По аналогии с трудовым правом такие документы можно было бы отнести к локальным нормативным актам. Под локальным нормативным актом в трудовом праве понимается внутренний документ организации, который регулирует и регламентирует трудовую деятельность у конкретного работодателя¹³. Получается, что директор завода или предприятия издавать нормативные акты может, а начальник колонии или начальник управления ФСИН России по субъекту Российской Федерации нормативные акты издавать не может.

Дело в том, что в Регламенте отсутствует понятие «локальный нормативный акт», в Инструкции о делопроизводстве также сказано, что различные документы (правила внутреннего распорядка, штатное расписание, правила по технике безопасности и т. д.), издаваемые начальниками территориальных органов и учреждений, нормативной силы не имеют и нормативными правовыми актами считаться не могут (п. 35 Приказа ФСИН России от 10.08.2011 № 463 закрепляет следующее: «Приказы (распоряжения), издаваемые учреждениями и органами УИС, не могут носить нормативно-правовой характер»)¹⁴.

Пункт 34 того же приказа ФСИН России гласит: «В деятельности учреждений и органов УИС создается комплекс организационно-распорядительных документов: приказы, распоряжения, положения, правила, инструкции, решения коллегии территориального органа ФСИН России, протоколы заседаний (совещаний), акты, аналитические справки, докладные и служебные записки, договоры (контракты, соглашения), деловая (служебная) переписка и др.».

Как отмечает А. В. Готовцев, «приказы, издаваемые учреждениями и органами УИС, являются организационно-распорядительными документами, не являясь нормативно-правовыми. В этой связи возникает вопрос, во-первых, о сущности организационно-распорядительного характера приказов в органах и учреждениях ФСИН России, для чего необходимо определить признаки такого вида актов»¹⁵.

На локальном уровне в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы создаются различные виды актов. Получается, официально они относятся к индивидуальным правовым актам. Но определение, данное в Регламенте, никак не подходит к локальным нормативным актам, так как там есть нормы права. Таким образом, мы имеем дело с таким явлением, как «юридическая фикция». Юридическая фикция – правовой приём, заключающийся в предположении факта вопреки его действительности. Суть приёма заключается в том, что известный несуществующий факт признаётся существующим, либо наоборот.

Считаем, что ведомственное правотворчество, включая нормотворчество, осуществляет в Федеральной службе исполнения наказаний не только директор, но и нижестоящие руководители, просто официально их акты называть нормативными правовыми актами нельзя. Отличие в терминах и подходах между трудовым правом и законодательством о службе также объяснить трудно.

Стоит отметить, что система исполнения наказаний в настоящее время существенно изменяется, повышаются требования к сотруднику современной уголовно-исполнительной системы, становится дифференцированной система их подготовки. Это сказывается на увеличении нормативных требований к сотруднику и их быстрой изменчивости. Как отмечает С. В. Перов, «интенсивное изменение законодательства в свою очередь влияет на его качество, и не в лучшую сторону»¹⁶.

Генеральной прокуратурой в 2023 г. выявлено незаконных правовых актов – 408 515; в 2023 г. – 415 918; принесено протестов соответственно 399 273 и 405 933; по удовлетворенным про-

¹³ Поникаров В. А. Формы и акты соблюдения, исполнения, использования и применения норм права в административной деятельности сотрудников УИС / В. А. Поникаров // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2015. № 4. С. 19.

¹⁴ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021 г. [от 28 ноября 2011 г. № 463]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹⁵ Готовцев А. В. Правовое регулирование нормотворческого процесса в уголовно-исполнительной системе: учебное пособие / А. В. Готовцев. Саратов: Саратовское областное издательство, 2014. С. 60.

¹⁶ Перов С. В. Актуальные проблемы организации нормотворческой деятельности в Федеральной службе исполнения наказаний / С. В. Перов // Пенитенциарная наука. 2016. № 10. С. 47.

тестам отменено и изменено незаконных правовых актов – 374 947 и 385 592¹⁷. Такие неточности могут привести к признанию актов начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы недействительными или даже незаконными.

Следующая проблема, на наш взгляд, кроется в классификации форм нормативных правовых актов ФСИН России.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 дается определение ведомственного нормативного правового акта, который также можно называть нормативным правовым актом федеральных органов исполнительной власти¹⁸.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений. Данное положение относится и к уголовно-исполнительной системе.

По своей правовой форме нормативные правовые акты в уголовно-исполнительной системе можно разделить на приказы, правила, инструкции ФСИН России, протоколы коллегий ФСИН России и коллегий территориальных органов и учреждений ФСИН России, иные нормативные акты.

Как правило, большинство нормативно-правовых актов, изданных системой федеральных органов исполнительной власти, имеют форму приказа. Так, в правовой базе «КонсультантПлюс» на 2023 год содержится более 120 тыс. приказов, в том числе зарегистрированных в Минюсте России – порядка 22 тыс.

В соответствии с Инструкцией по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, утвержденной Приказом Министра юстиции РФ № 463 от 10 августа 2011 года, в уголовно-исполнительной системе руководители издают приказы и распоряжения. Распоряжения не являются нормативным правовым актом и носят правоприменительный характер¹⁹.

Рассмотрим каждый из видов нормативных правовых актов, издаваемых в уголовно-исполнительной системе.

1. Директору ФСИН России предоставляется право издавать приказы, имеющие нормативный характер. Приказы ФСИН России издаются по наиболее важным вопросам функционирования уголовно-исполнительной системы. Начальники территориальных органов, учреждений и органов ФСИН России также вправе издавать приказы и распоряжения, носящие локальный характер.

Следует заметить, что не все приказы официально признаются нормативными правовыми актами. Как отмечает А. И. Семченко, «для того чтобы считать приказ нормативным актом, необходимо, чтобы он отвечал следующим требованиям:

- принимается в определенной форме субъектом правотворчества, обладающим компетенцией;
- содержит общеобязательные предписания постоянного или временного характера (нормы права);

¹⁷ Краткая характеристика работы Генеральной прокуратуры России // Генеральная прокуратура России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 22.01.2024 г. URL: <http://www.prokylatya-ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 01.02.2024).

¹⁸ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 мая 2022 года [от 13 августа 1997 г. № 1009]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹⁹ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021 г. [от 28 ноября 2011 г. № 463]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

– распространяется на неопределенный круг лиц и рассчитан на многократное применение»²⁰.

Если приказ не соответствует данным требованиям, он является актом правоприменения, то есть фактически равен по значению распоряжению. Распоряжения издаются разными органами федеральной исполнительной власти, в числе которых Президентом РФ, Правительством РФ. Вне зависимости от издавшего органа эти акты являются, как правило, ненормативными (индивидуальными) актами и содержат конкретные предписания.

Тем не менее в законодательстве нет запрета о том, что распоряжение не может являться нормативным актом. Считаем, что в целях единообразного понимания природы и предназначения распоряжений в системе нормативных правовых актов органов государственной власти не следует издавать в данной форме нормативные предписания.

2. Следующей формой нормативного правового акта в уголовно-исполнительной системе являются правила. В правилах обычно устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности, правовой статус лиц (органов и должностных лиц), осуществляющих эту деятельность, порядок принятия административных мер.

Правила как форма нормативно-правового акта распространены достаточно широко. На февраль 2024 года в Российской Федерации действует более 3,2 тыс. документов с таким наименованием²¹. Как отмечает Р. А. Ромашов, «однако как в уголовно-исполнительной системе, так и в других федеральных органах исполнительной власти самостоятельная форма нормативно-правового акта «правила» практически не используется, и большая часть документов с таким наименованием утверждена и введена в действие приказами, и намного реже – распоряжениями»²².

3. Третьим видом нормативного правового акта в уголовно-исполнительной системе является инструкция (лат. *instructio* – «наставление, устройство»). Инструкция – документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности уголовно-исполнительной системы, устанавливается процедура исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений.

Инструкции предназначены для конкретизации правового регулирования достаточно узкой группы общественных отношений, которые нет смысла регулировать в рамках положения или правила. Как отмечает Ю. В. Клочко, «в основном инструкции носят либо внутриорганизационный, либо процессуальный характер. Федеральная служба исполнения наказаний, как правило, не издает инструкцию в качестве самостоятельного документа, а утверждают ее приказом»²³.

В уголовно-исполнительной системе России инструкции регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников.

4. Четвертым видом нормативного правового акта в уголовно-исполнительной системе является положение. В настоящее время действует более 2700 положений, изданных федеральными органами исполнительной власти и утвержденных, как правило, приказами соответствующих ведомств²⁴. Немало и положений в уголовно-исполнительной системе.

Следует заметить, что в вышеупомянутом Постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 для федеральных органов исполнительной власти устанавливается такая форма нормативного правового акта, как постановление. Отличительным признаком

²⁰ Майстренко Г. А. Реформирование федеральной службы исполнения наказаний на современном этапе: проблемы и перспективы / Г. А. Майстренко // Образование и право. 2023. № 3. С. 351.

²¹ Краткая характеристика работы Министерства юстиции России // Минюст России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 01.02.2024 г. URL: <http://www.minjust-nn.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20harka%20UIS/> (дата обращения: 01.02.2024).

²² Ромашов Р. А., Савин Е. В., Кириловская Н. Н. Проблемы понимания, оформления, систематизации источников современного российского пенитенциарного права: обзор докладов и выступлений участников международного круглого стола «Источники современного пенитенциарного права России» / Р. А. Ромашов, Е. В. Савин, Н. Н. Кириловская // Пенитенциарная наука. 2023. Т. 17, № 1(61). С. 7.

²³ Клочко Ю. В. К вопросу о сущности правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы / Ю. В. Клочко // Вестник Самарского юридического института. 2012. № 1(9). С. 11.

²⁴ Краткая характеристика работы Министерства юстиции России // Минюст России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 01.02.2024 г. URL: <http://www.minjust-nn.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20harka%20UIS/> (дата обращения: 01.02.2024).

постановления является административная процедура его принятия в коллегиальном порядке, включающем обсуждение, согласование, одобрение.

Поскольку ФСИН России построена на принципе единоначалия, практика использования этой формы в качестве нормативно-правового акта в уголовно-исполнительной системе не распространена. В качестве альтернативы постановлениям в уголовно-исполнительной системе используется такая форма, как протокол коллегии ФСИН России.

Как пишет А. М. Бобров, «в целом использование постановлений в уголовно-исполнительной системе не соответствует природе данного нормативного акта, так как Федеральная служба исполнения наказаний является органом единоличного руководства. Необходимо закрепить монополию Правительства РФ на использование наименования «постановление», что может сочетаться с соответствующим запретом для иных исполнительных органов»²⁵.

Перечень, установленный Постановлением Правительства РФ, не является исчерпывающим. Помимо перечисленных документов издаются акты в других формах. К примеру, силовым ведомствам сейчас свойственно издавать наставления и уставы. В наставлениях содержатся нормы о порядке (способе) действия конкретных служб, органов и подразделений по выполнению возложенных на них задач. Наставление определяет основные направления, формы и методы работы подразделений правоохранительной или военной службы.

Устав является кодифицированным нормативно-правовым актом (сводом правил). Такой документ содержит систематизированное изложение норм, регламентирующих определенный вид деятельности. Уставы и наставления в системе военной и правоохранительной службы по своей сути соответствуют правилам и инструкциям.

Специфику нормотворчества составляет предмет правового регулирования. Особым признаком, характеризующим подзаконное нормотворчество в различных отраслях и сферах государственного управления, является зависимость от международного нормотворчества.

Еще одна инновация нормотворческой деятельности исполнительной власти – это разработка административных регламентов выполнения государственных функций и оказания государственных услуг, единственной формой утверждения которых на федеральном уровне является издание приказа федерального исполнительного органа власти.

Регламенты утверждаются в установленном порядке приказами директора ФСИН России или приказами министра юстиции Российской Федерации. Они включаются в перечень государственных услуг и государственных функций по контролю и надзору, формируемый Минэкономразвития России и размещаемый в федеральных государственных информационных системах «Федеральный реестр государственных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»²⁶.

Инновациями ведомственного правотворчества органов исполнительной власти является также принятие доктринальных актов – доктрин, концепций, стратегий и других. Названные документы утверждаются как Правительством РФ (к примеру, если касаются вопросов общего развития ФСИН России компетенции), так и Министерством юстиции РФ и директором ФСИН России.

Еще в 2004 году Минэкономразвития России издало письмо «О создании рабочей группы по проведению экспертизы стратегий развития», согласно которому стратегия развития представляет собой систему взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам целевых программ, отдельных проектов и непрограммных мероприятий, обеспечивающую эффективное решение системной социально-экономической проблемы²⁷.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 2 августа 2010 г. (ред. от 20.12.2012) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных про-

²⁵ Бобров А. М., Мельникова Н. А. Есть ли выделять пенитенциарное право в системе российского права / А. М. Бобров, Н. А. Мельникова // Пенитенциарная наука. 2022. Т. 16, № 2(58). С. 120.

²⁶ О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 1 июля 2016 г. [от 14 октября 2014 г. № 668]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

²⁷ О создании рабочей группы по проведению экспертизы стратегий развития: письмо Минэкономразвития России: [от 18 августа 2004 № 14409-ГГ/Д03]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

грамм Российской Федерации» государственная программа «является системой мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности»²⁸.

При этом государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти.

Кроме того, Правительство РФ в виде исключения предоставляет отдельным органам исполнительной власти, в том числе ФСИН России, право давать разъяснения. Разъяснение – это не самостоятельный вид правового акта, это этап толкования правовых норм. Термин «разъяснение» характеризует не форму документа, а его содержание.

Несмотря на то, что в Российской Федерации действуют общие для всех министерств и ведомств правила по вопросу принятия ведомственных нормативных правовых актов, ФСИН России разработала свои, закрепив их в Приказе № 718 «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России», о котором мы уже говорили ранее. Данные правила будут рассмотрены во второй главе монографии.

Анализируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что фактически единственной формой нормативного правового акта в Федеральной службе исполнения наказаний является приказ, а другие документы, содержащие нормы права, являются его содержанием и вводятся в действие именно приказом.

1.2. Особенности правотворчества в уголовно-исполнительной системе

Официальным субъектом ведомственного правотворчества ФСИН России является ее директор. Согласно Положению о Федеральной службе исполнения наказаний, ФСИН России возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению министра юстиции Российской Федерации²⁹. Как мы уже указывали выше, только директор ФСИН России вправе издавать акты, которые могут называться «нормативными правовыми актами».

Вначале определим сферу ведомственного правотворчества директора ФСИН России. К его компетенции относится принятие:

- штатного расписания центрального аппарата ФСИН России в пределах установленных Президентом Российской Федерации численности и фонда оплаты труда работников центрального аппарата ФСИН России;
- структуры и штатного расписания территориальных органов ФСИН России;
- сметы расходов на содержание работников ФСИН России в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;
- положения о структурных подразделениях ФСИН России;
- положения об экспертных, консультативных и совещательных органах и составе этих органов;
- планов проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и организует контроль за внедрением их результатов;
- правил внутреннего распорядка;
- типовых структур, типовых штатных расписаний территориальных органов ФСИН России, а также типовых структур, типовых штатных расписаний и предельной штатной численности работников учреждений, исполняющих наказания, следственных изоляторов и иных входящих в уголовно-исполнительную систему учреждений и организаций в пределах установленной

²⁸ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 26 мая 2021 года [от 2 августа 2010 г. № 588]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

²⁹ Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России [от 14 августа 2020 г. № 555] // ФСИН России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 12.02.2024. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2024).

Президентом Российской Федерации штатной численности работников уголовно-исполнительной системы;

– положения о территориальных органах ФСИН России в соответствии с типовым положением о территориальном органе ФСИН России, утвержденным министром юстиции Российской Федерации;

– номенклатуры специальной техники и материальных средств, в отношении которых ФСИН России осуществляет функции государственного заказчика по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения контрактов по государственному оборонному заказу;

– порядка организации питания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и следственных изоляторах³⁰.

Следует заметить, что некоторые нормативные акты ФСИН России подлежат особому контролю со стороны Президента РФ. Так, штатное расписание центрального аппарата ФСИН России утверждается директором ФСИН России в пределах установленных Президентом Российской Федерации численности и фонда оплаты труда работников центрального аппарата ФСИН России³¹. Сферы деятельности и компетенция структурного подразделения ФСИН России определяются в положении об этом подразделении, утверждаемом директором ФСИН России.

В штатное расписание структурного подразделения ФСИН России включаются должности начальствующего состава, федеральной государственной гражданской службы, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Структура и штатное расписание территориального органа ФСИН России утверждаются директором ФСИН России.

В отдельных случаях заместители директора ФСИН России также могут быть субъектами ведомственного правотворчества. Так, первый заместитель директора ФСИН России, заместители директора ФСИН России представляют ФСИН России по отдельным вопросам сфер ее деятельности, организуют и координируют осуществление функций ФСИН России в соответствии с Регламентом, распределением обязанностей между заместителями директора ФСИН России и иными актами ФСИН России, а также поручениями директора ФСИН России.

В соответствии с распределением обязанностей заместители директора ФСИН России в случае предоставления им соответствующих полномочий могут по отдельным вопросам организации деятельности ФСИН России подписывать приказы ФСИН России или иные установленные законодательством Российской Федерации виды актов, а также на основании выданных директором ФСИН России доверенностей подписывать от имени ФСИН России договоры и другие гражданско-правовые документы.

Начальник структурного подразделения ФСИН России представляет ФСИН России в соответствии с полномочиями, определенными в Регламенте, положении о структурном подразделении ФСИН России, административных регламентах по осуществлению государственного контроля (надзора) и предоставлению государственных услуг, должностном регламенте, а также на основании отдельных письменных поручений директора ФСИН России (заместителей директора ФСИН России в соответствии с распределением обязанностей).

Начальник структурного подразделения ФСИН России не вправе подписывать письма о согласовании проектов актов иных федеральных органов исполнительной власти, а также о направлении замечаний и предложений на них в указанные органы.

Директор ФСИН России на период своего временного отсутствия в связи с болезнью, отпуском, командировкой назначает должностное лицо, временно исполняющее его обязанности. В случае временного отсутствия заместителя директора ФСИН России исполнение отдельных его

³⁰ Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 2 июля 2021 г. [от 1 июля 2010 г. № 1314]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

³¹ О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 30 апреля 2021 г.: [принят Государственной Думой 3 июля 2018 года: одобрен Советом Федерации 13 июля 2018 года № 197-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

полномочий может быть приказом возложено на начальника структурного подразделения ФСИН России с его согласия.

ФСИН России разрабатывает и утверждает в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30, перечни предоставляемых государственных услуг, а также обеспечивает их опубликование³².

Административные регламенты осуществления государственного контроля (надзора) и предоставления государственных услуг разрабатываются по основным направлениям деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации и утверждаются директором ФСИН России по согласованию с Минюстом России. Предоставление государственных услуг осуществляется на основе стандартов государственных услуг, устанавливающих необходимый уровень их качества и доступности. До утверждения стандарта государственной услуги ее предоставление осуществляется на основе требований, установленных законодательными актами Российской Федерации.

Как отмечают А. В. Кнутов и Л. Х. Синятуллина, «принцип единоначалия во всех ведомствах должен сочетаться с принципом коллегиальности»³³. В ФСИН России это выражается в наличии коллегии, которая состоит из директора ФСИН России (председатель коллегии), его заместителей, входящих в нее по должности, представителя Минюста России, а также других лиц. Коллегия ФСИН России является постоянно действующим совещательным органом при директоре ФСИН России.

Положение о коллегии ФСИН России, а также ее состав утверждаются приказом ФСИН России. На решение коллегии могут выноситься любые вопросы. Тем не менее перечня обязательных вопросов для решения коллегий в документах многих правоохранительных органов России нет, что, по мнению ряда ученых, умаляет значение коллегиальных органов в деятельности министерств и ведомств.

Представители иных федеральных органов исполнительной власти и организаций могут входить в состав коллегии по согласованию с руководителями этих органов и организаций. Члены коллегии ФСИН России не имеют иных полномочий, кроме предусмотренных занимаемой должностью. Итоговым документом заседания коллегии ФСИН России является решение, объявляемое приказом ФСИН России.

Решения, принятые на совещании у директора ФСИН России (заместителя директора ФСИН России), оформляются протоколом. Проект протокола совещания подготавливается структурным подразделением ФСИН России, ответственным за проведение совещания, визируется его начальником, начальниками заинтересованных структурных подразделений ФСИН России, заместителями директора ФСИН России (в соответствии с распределением обязанностей) и представляется директору ФСИН России (заместителю директора ФСИН России) в течение трех рабочих дней после окончания совещания, если иной срок не установлен директором ФСИН России (заместителем директора ФСИН России).

Как считает М. В. Вдовина, «субъектом правотворчества также являются территориальные органы ФСИН России. Тем не менее, официально считать их субъектами нормотворчества нельзя, также как и учреждения и органы уголовно-исполнительной системы»³⁴.

К правотворческой компетенции территориальных органов ФСИН России относится издание следующих актов:

- положений о структурных подразделениях управления;
- положений о жилищно-бытовой, аттестационной комиссиях, коллегиальных, совещательных, консультативных и экспертных органах, создание которых в Управлении предусмотрено

³² О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 октября 2020 года: [от 19 января 2005 г. № 30]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

³³ Кнутов А. В., Синятуллина Л. Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация / А. В. Кнутов, Л. Х. Синятуллина // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 111.

³⁴ Вдовина М. В. Организационно-правовые основы деятельности ФСИН России / М. В. Вдовина // Молодой ученый. 2021. № 44(386). С. 96.

нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также составе этих комиссий и органов;

– правил внутреннего трудового распорядка управления.

Начальник управления издает в пределах своей компетенции приказы и распоряжения, а также организует проверку их исполнения. Как уже отмечалось ранее, установлено, что структурные подразделения и территориальные органы ФСИН России не вправе издавать нормативные правовые акты.

Согласно Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, для деятельности уголовно-исполнительной системы создается комплекс организационно-распорядительных документов: приказы, распоряжения, положения, правила, инструкции, решения коллегии территориального органа ФСИН России, протоколы заседаний (совещаний), акты, аналитические справки, докладные и служебные записки, телеграммы. Официально данные документы не являются нормативными актами (нормативные акты может издавать только директор ФСИН России) и относятся к категории «индивидуальные правовые акты».

По мнению Л. П. Дубницкого, данное положение не выдерживает критики³⁵. Сложившаяся в теории государства и права классификация актов, связана с разделением их на нормативные, правоприменительные и акты толкования.

Обратимся к понятию нормативного правового акта. Нормативный правовой акт – это письменный документ, изданный в соответствии с установленными требованиями правомочным на то должностным лицом в пределах его компетенции, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы. Правовая норма – это общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение. Акт применения права – это государственно-властный индивидуально-определенный акт, совершаемый компетентным субъектом по конкретному юридическому делу с целью определения наличия или отсутствия субъективных прав или юридических обязанностей и определения их меры на основе соответствующих правовых норм и в интересах их осуществления.

Таким образом, приказы и распоряжения начальника территориального органа, также как директора ФСИН России, устанавливающие правила, инструкции, наставления, перечни и т. д., содержат такие же нормы права, как и в приказах директора ФСИН России. Нормы, находящиеся в правилах и инструкциях, имеют обязательный характер для всех сотрудников управления или главного управления, они не имеют индивидуального характера, предназначены для многократного применения.

Все признаки нормативного акта можно найти и в приказах начальника территориального органа, разница лишь заключается в круге лиц, на кого данные нормы распространяются: личный состав всей Федеральной службы исполнения наказаний или отдельного территориального органа. Акты территориальных органов ФСИН России, содержащие различные правила, не являются актами правоприменения, а значит, могут считаться нормативными.

На наш взгляд, в действующих документах, определяющих форму актов территориальных органов ФСИН России, больше заложен идеологический смысл, определяющий статус и роль директора ФСИН России. Вопреки принятым в науке представлениям понятие общеобязательность «ассоциируется» с территорией всей страны, и непонятно, почему не может распространяться на ее отдельную часть.

В установленных законодательством Российской Федерации случаях могут издаваться документы совместно с другими учреждениями, органами и организациями, не входящими в уголовно-исполнительную систему, по вопросам, представляющим совместный интерес и входящим в компетенцию обеих сторон. Такие акты оформляются как единый документ (приказ, протокол, положение и др.).

³⁵ Дубницкий Л. П. Развитие правового обеспечения деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы / Л. П. Дубницкий // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2008. № 3. С. 8.

Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ ПРАВОВЫХ АКТОВ ФСИН РОССИИ И УЧАСТИЕ ФСИН РОССИИ В ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

2.1. Стадии правотворческого процесса в Федеральной службе исполнения наказаний

Подготовка и принятие нормативных актов ФСИН России является проявлением правотворческой инициативы. Несмотря на это, необходимо соблюдать определенную процедуру, состоящую из последовательных стадий. В юридической литературе выделяются 10 стадий ведомственного правотворческого процесса (11-я стадия – регистрация и опубликование, применяется не всегда)³⁶. В результате их прохождения ведомственный акт начинает официально действовать. В рамках этой процедуры действуют требования, выполнение которых является обязательным.

Первая стадия правотворческого процесса – определение оснований издания ведомственного акта ФСИН России. Речь идет о правотворческой инициативе и принятии решения о подготовке ведомственного акта. При этом она может исходить как от подразделения и сотрудников ФСИН России, отдельной службы, так и от граждан. Однако решение об издании ведомственного акта принимает директор ФСИН России или заместитель.

Здесь следует указать на следующее правило: прежде чем принять такое решение, необходимо изучить вопрос о необходимости издания ведомственного акта (правовая неурегулированность вопроса, появление потребности в изменении правового регулирования, множественность ведомственных актов, делающая необходимым их систематизацию или консолидацию, несоответствие действующих нормативных актов требованиям дня и др.) и определить основания его издания (поручения вышестоящих органов, планы правотворческой работы ведомства, инициатива других органов).

Вторая стадия ведомственного правотворчества – разработка концепции ведомственного акта. Концептуальные начала акта могут содержаться в законах, указах и распоряжениях Президента РФ, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, поручениях руководства ведомства. Для ФСИН России концептуальные начала могут содержаться в актах Министерства юстиции России и Правительства Российской Федерации. Кроме того, в отношении деятельности ФСИН России действует единый концептуальный акт – Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 гг.)»³⁷. К составлению проекта может приступить и сама группа разработчиков проекта. После уяснения невозможности разрешения вопроса путем действующих правовых норм и наличия у ведомства полномочий по изданию акта по данному вопросу осуществляется разработка проекта акта.

Третья стадия ведомственного правотворческого процесса ФСИН России – составление плана-проспекта и плана-графика подготовки ведомственного акта. В плане-проспекте определяется предполагаемая структура нормативного акта, раскрывается краткое содержание соответствующих разделов и подразделов. В календарном плане-графике обозначаются основные этапы работы, определяются сроки их завершения, указываются конкретные исполнители, ответственные за результаты работы.

Четвертая стадия – определение срока подготовки ведомственного акта. Срок подготовки ведомственного акта, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлено иное.

Пятая стадия – определение разработчиков ведомственного акта. Субъектами разработки нормативных актов чаще всего выступают заинтересованные подразделения ФСИН России, в компетенции которых находится рассматриваемый вопрос. Из их состава выделяются должностные лица, ответственные за подготовительные работы. При необходимости привлекаются сторонние организации. Активное участие в этом принимают правовые подразделения ведомства. Если акт затрагивает интересы нескольких подразделений, они берут его разработку на себя.

³⁶ Арзамасов Ю. Г. Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации / Ю. Г. Арзамасов // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 21.

³⁷ О Федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 гг.)»: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 14 марта 2021 года [от 6 марта 2018 г. № 2189-п]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

Сложные нормативные акты, а тем более издаваемые совместно несколькими ведомствами, могут готовиться рабочими комиссиями из числа наиболее опытных сотрудников. Крупные ведомственные акты выносятся на рассмотрение коллегий, совещаний либо экспертных советов ФСИН России.

Шестая стадия – сбор необходимой информации. Такая информация может содержаться в законах, указах, актах Правительства РФ, других ведомственных актах. Изучается научная литература, периодическая печать, обобщается практика применения нормативных актов, данные социологических, статистических исследований, материалы заседаний коллегий, инспекторских проверок. Исследуются различные справочно-информационные документы: отчеты, справки, служебная переписка, письма граждан, зарубежный опыт.

Седьмая стадия – написание текста проекта нормативного акта. Прежде всего надо неукоснительно соблюдать правило законности и конституционности ведомственного акта, что означает соответствие проекта действующему законодательству. Проект должен также отвечать современным требованиям развития экономики и, конечно, правилам юридической техники. Определяющим моментом при разработке проекта должна быть ориентация на социальную справедливость, приоритет принципов и норм международного права, обеспечения прав и свобод граждан.

Восьмая стадия – проведение правовой экспертизы. Правовая экспертиза проводится юридической службой ФСИН России. Экспертиза предполагает исследование проекта по всем вопросам (компетенция ведомства, необходимость издания акта, его содержание и структура, правильность ссылок и т. д.).

Девятая стадия – согласование проекта. Согласование проекта проводит заинтересованное структурное подразделение ФСИН России. Проект согласуется как внутри ведомства (с другими подразделениями), так и при необходимости с другими государственными органами и органами местного самоуправления. Обязательным во всех случаях является его визирование в юридическом отделе ведомства.

Десятая стадия – подписание ведомственного акта. Подписание осуществляет уполномоченное должностное лицо – директор ФСИН России или его заместитель. К проекту прилагается пояснительная записка и расчеты, где раскрывается замысел проекта, разъясняются возможные источники финансирования. Далее нормативный акт регистрируется в общем отделе ведомства, размножается и рассылается по списку.

Государственная регистрация и опубликование ведомственного акта – стадия, которая присутствует при разработке не всех актов ФСИН России. Государственная регистрация касается только тех из них, которые затрагивают права, свободы и обязанности граждан, правовой статус организаций или имеют межведомственный характер.

Как представляется, перечисленные стадии достаточно подробно характеризуют ведомственный правотворческий процесс. Однако, на взгляд А. А. Смирнова, между первой стадией (сбор, изучение и анализ информации, относящейся к проблемной ситуации) и второй стадией (разработка концепции нормативного правового акта) должна быть стадия публичного обсуждения проекта и необходимости его издания для урегулирования проблемной ситуации правовыми средствами на уровне конкретного ведомства³⁸.

Достаточно давно создан и действует Федеральный портал проектов нормативных правовых актов, на котором обсуждаются в том числе и проекты нормативных актов ФСИН России. На нем же проводится независимая антикоррупционная экспертиза проектов ведомственных нормативных актов. Считаем, что на данном портале должно появиться отдельное направление – предложения по изданию актов министерств и ведомств.

В Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», на наш взгляд, необходимо внести изменения по данному вопросу³⁹.

³⁸ Смирнов А. А. История отечественного пенитенциарного права: учебное пособие / А. А. Смирнов // Государственная служба и кадры. 2023. № 4. С. 36.

³⁹ О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правительства РФ: текст с из-

Кроме того, в данном нормативном акте необходимо четко указать, какие нормативные акты обязательно должны проходить общественное обсуждение и независимую антикоррупционную экспертизу.

Дело в том, что ведомства сами решают, какие акты отдавать на обсуждение. Постановление устанавливает только те, которые не могут передаваться на обсуждение: проекты нормативных правовых актов, содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне, и сведения конфиденциального характера, а также проекты нормативных правовых актов (за исключением проектов федеральных законов), регулирующие отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

Подробно раскроем стадии ведомственного правотворчества ФСИН России, урегулированные Административным регламентом по исполнению государственных функций по правовому обеспечению учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний, утвержденным Приказом ФСИН России № 718 от 18 августа 2005 года⁴⁰.

Нормативные правовые акты издаются в виде приказов, распоряжений, правил, инструкций, наставлений и положений. Акты, изданные в ином виде, не должны носить нормативный правовой характер. Приказ издается по наиболее важным вопросам функционирования УИС, правового регулирования различных направлений служебной деятельности, прохождения службы. Положения регламентируют деятельность конкретных подсистем УИС. В положении систематизировано определяются порядок ее образования, полномочия, организация работы и порядок действий учреждений и органов УИС, их структурных подразделений.

Инструкции, наставления и правила регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и работу конкретных категорий сотрудников. Инструкции и наставления содержат нормы, устанавливающие: кем, в каком порядке и какими способами и методами должен осуществляться тот или иной вид деятельности. Правила устанавливают порядок осуществления отдельного вида деятельности. Издаваемые нормативные правовые акты в виде положения, наставления, инструкции, правил утверждаются приказами. Запрещается издавать нормативные правовые акты в виде писем и телеграмм. Нормативные правовые акты, изданные совместно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, изменяются, дополняются или признаются утратившими силу по согласованию с этими федеральными органами исполнительной власти.

Основаниями для подготовки и издания нормативных правовых актов являются предписания, содержащиеся в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации.

Работа по подготовке проектов нормативных правовых актов осуществляется на плановой основе в виде самостоятельных разделов планов работы Минюста России, ФСИН России либо в виде отдельных планов. Проекты планов работы ФСИН России и его структурных подразделений, содержащие положения о подготовке проектов ведомственных нормативных правовых актов, в обязательном порядке согласовываются с Правовым управлением ФСИН России.

В планах работы ФСИН России может предусматриваться участие в подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в соответствии с поручением Минюста России. Планирование подготовки проектов нормативных правовых актов осуществляется с учетом следующих положений:

- сосредоточение усилий на разработке комплексных нормативных правовых актов, сведения до минимума количества локальных, частных нормативных правовых актов;
- приоритетность нормативного урегулирования основных сторон деятельности уголовно-исполнительной системы законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

менениями и дополнениями на 20 июля 2021 года [от 25 августа 2012 г. № 851]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁴⁰ О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008 г. [от 18 августа 2005 г. № 718]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

– устранение пробелов, имеющих в правовом регулировании организации и деятельности уголовно-исполнительной системы;

– приведение нормативных правовых актов в соответствие с нормами международного права, а также обязательствами, вытекающими из международных договоров Российской Федерации в области охраны прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью.

Организация и координация нормотворческого процесса в ФСИН России, а также контроль за его осуществлением возлагаются на Правовое управление⁴¹. В этих целях структурные подразделения ФСИН России представляют в Правовое управление копии планов работы (выписки из указанных планов). Ответственность за качество подготовки проектов нормативных правовых актов несут руководители структурных подразделений ФСИН России, а за состояние нормотворческой работы по закрепленным направлениям деятельности УИС – соответствующие заместители директора ФСИН России. Правовое управление ФСИН России несет ответственность за соответствие проектов нормативных правовых актов законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на структурное подразделение ФСИН России, к компетенции которого относится организация регулируемой деятельности. Если проект поручается подготовить нескольким подразделениям, работу по его подготовке организует и осуществляет подразделение, которое указано в поручении (плане) первым. При этом определяются ответственный исполнитель и другие должностные лица, ответственные за подготовку указанного проекта, и срок его подготовки.

Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок.

При подготовке наиболее важных, сложных и больших по объему проектов нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, решением руководства ФСИН России могут создаваться рабочие группы (комиссии) из числа наиболее опытных сотрудников, которые при необходимости на период деятельности в составе рабочей группы освобождаются от выполнения своих должностных обязанностей.

Подготовке сложного проекта нормативного правового акта предшествует разработка его концепции, включающая определение предмета и цели нормативного правового акта, обоснование его основных положений и предполагаемых последствий применения, оценку возможных правовых альтернатив и методов правового регулирования в соответствующей сфере, выявление недостатков действующего правового регулирования и определение путей их устранения посредством издания нового акта.

После этого разрабатывается календарный план-график подготовки проекта нормативного правового акта. В календарном плане-графике обозначаются основные этапы работы по подготовке проекта, указываются сроки их завершения, определяются ответственный исполнитель и другие должностные лица (структурные подразделения), ответственные за результаты работы.

При подготовке проекта ведомственного нормативного правового акта следует убедиться, что предмет его правового регулирования относится к компетенции ФСИН России или Минюста России. При этом следует учитывать, что нормативным регулированием допускается решение правовых вопросов строго в тех пределах, которые установлены законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих им ранее изданных актов или их частей. Положения об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст проекта

⁴¹ Об утверждении Положения о правовом управлении Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 31 июля 2019 года [от 3 октября 2018 № 904]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

нормативного правового акта (с указанием отменяемых глав, пунктов, подпунктов и абзацев) либо оформляются как приложение к нему.

Изменения и дополнения, вносимые в нормативный правовой акт, оформляются, как правило, нормативным правовым актом того же вида, в каком издан основной документ.

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть – преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются. Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты и иметь буквенную или цифровую нумерацию. Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими (при сквозной нумерации) и арабскими (при делении главы на подпункты) цифрами и имеют заголовки.

В проект нормативного правового акта не подлежат включению различного рода рекомендации, советы, цитаты из книг или другие подобные тексты. Не допускается издание нормативных правовых актов для объявления законодательных или иных нормативных правовых актов Российской Федерации, являющихся нормативными правовыми актами прямого действия. При необходимости подготавливается нормативный правовой акт о мерах по выполнению содержащихся в них предписаний, касающихся деятельности уголовно-исполнительной системы.

Если в нормативном правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, должны оформляться в виде приложений, а соответствующие пункты акта по тексту должны иметь ссылки на эти приложения. В приложении указывается, каким документом оно утверждено. Если нормативный правовой акт с приложениями издается брошюрой, то он должен иметь сквозную нумерацию страниц. В том случае, когда нормативный правовой акт готовится и содержит сведения, составляющие государственную тайну (имеет гриф секретности), страницы каждого приложения нумеруются отдельно.

Проект нормативного правового акта рассматривается руководителем структурного подразделения, являющегося головным исполнителем, и дорабатывается с учетом его замечаний. Подписанный (завизированный) руководителем подразделения, являющегося головным исполнителем, проект нормативного правового акта может направляться на рецензирование в заинтересованные структурные подразделения ФСИН России и Минюста России, а при необходимости также в территориальные органы УИС, научно-исследовательские и образовательные учреждения ФСИН России.

Возможно выяснение по проекту мнения других федеральных органов исполнительной власти и ведомств, общественных объединений, а также общественного мнения (путем проведения соответствующих опросов). В целях более глубокой и качественной проработки проекта нормативного правового акта вопросы, относящиеся к предмету его правового регулирования, могут быть вынесены для обсуждения на научно-практических конференциях и семинарах.

К доработке проекта с учетом мнения других федеральных органов исполнительной власти, общественных объединений, а также с учетом результатов социологических исследований могут привлекаться созданные в ФСИН России, научно-исследовательских и образовательных учреждениях ФСИН России экспертные группы и комиссии.

В случаях, когда в результате доработки первоначальный вариант нормативного правового акта существенно изменен и дополнен, он может быть направлен на повторное рецензирование. Все проекты нормативных правовых актов в целях проверки их соответствия Конституции, законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, ведомственным нормативным актам, нормам международного права, а также обязательствам, вытекающим из международных договоров Российской Федерации, подлежат обязательному рассмотрению и визированию в Правовом управлении. Участие представителей Правового управления в составе рабочей группы по подготовке проекта нормативного правового акта не освобождает разработчиков проекта от его рассмотрения в Правовом управлении.

Проект нормативного правового акта, завизированный всеми заинтересованными лицами, с приложением к нему всех необходимых документов направляется на рассмотрение в Правовое управление:

- перед направлением проекта на согласование с федеральными органами исполнительной власти, другими органами, организациями и учреждениями;
- перед направлением проекта на рассмотрение структурных подразделений Минюста России;
- перед представлением проекта нормативного правового акта на подпись руководителю, к компетенции которого относится издание нормативного правового акта.

При направлении в Правовое управление проекта законодательного или иного нормативного правового акта Российской Федерации (в машинописном виде и на магнитном носителе) структурное подразделение ФСИН России, являющееся головным исполнителем (рабочая группа), прикладывает к нему перечень нормативных правовых актов Российской Федерации и ведомственных нормативных правовых актов, на основании которых осуществлена разработка проекта, а также перечень нормативных правовых актов, в которые в соответствии с проектом вносятся соответствующие изменения и дополнения, пояснительную записку, необходимые расчеты и обоснования. Правовое управление осуществляет учет данных проектов и совместно со структурным подразделением ФСИН России, являющимся головным исполнителем, юридическое сопровождение при их прохождении в инстанциях.

Если представленный в Правовое управление проект нормативного правового акта должным образом не оформлен, не согласован и необходимые визы на нем отсутствуют, а также к нему не приложены необходимые документы, Правовое управление без рассмотрения возвращает проект головному исполнителю с указанием причин, послуживших основанием для возвращения проекта. Правовое управление имеет право определять, с кем должен быть дополнительно согласован представленный проект нормативного правового акта.

Рассмотрение проекта нормативного правового акта в Правовом управлении включает в себя:

- определение соответствия проекта Конституции Российской Федерации, законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, действующим ведомственным нормативным правовым актам;
- определение соответствия проекта нормам международного права, а также обязательствам, вытекающим из международных договоров Российской Федерации;
- визирование проекта руководством Правового управления.

В случае несоответствия проекта Конституции Российской Федерации, законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, нормам международного права, а также обязательствам, вытекающим из международных договоров Российской Федерации, или его неправильного оформления Правовое управление возвращает проект для доработки. По согласованию с руководителем структурного подразделения, являющегося головным исполнителем, замечания и предложения Правового управления могут быть изложены непосредственно по тексту проекта.

Нормативный правовой акт в машинописном и электронном виде (на магнитном носителе) подлежит постановке на систематизированный учет в нормативном фонде Правового управления. Решение о необходимости направления экземпляра нормативного правового акта для постановки на учет принимается сотрудником, проводящим его правовую экспертизу, и руководителем Правового управления.

После издания нормативного правового акта структурное подразделение ФСИН России, являющееся головным исполнителем, и Правовое управление в соответствии со своей компетенцией обеспечивают: изучение практики применения нового нормативного правового акта; организацию разъяснительной работы по проблемам, относящимся к предмету правового регулирования данного акта, а также по вопросам, возникшим в практике применения нового нормативного правового акта; накопление и систематизацию информации о ходе его исполнения, а также предложений о внесении в него изменений или дополнений. На основе обобщения предложений в установленном порядке принимается решение о внесении в нормативный правовой акт соответствующих изменений и дополнений.

Нормативные правовые акты ФСИН России, принятые в соответствии с ее компетенцией и затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат государственной

регистрации, опубликованию и вступают в силу в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Нормативные правовые акты Федеральной службы исполнения наказаний, признанные Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации (далее – нормативный правовой акт), вступают в силу со дня их размещения (опубликования) в официальных источниках, если самими актами не установлен более поздний срок вступления их в силу⁴².

Порядок государственной регистрации нормативных актов ФСИН России и других министерств и ведомств установлен в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁴³.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- антикоррупционную экспертизу этого акта;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

С 2022 года действуют новые правила предоставления актов в Министерство юстиции России. Изменился перечень сопроводительных документов, и сократился срок представления, а также электронного документооборота между ведомствами и Министерством юстиции Российской Федерации.

Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты ФСИН России не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в Министерство юстиции Российской Федерации на бумажном носителе или в форме электронных документов. При этом нормативные правовые акты ФСИН России, созданные на бумажном носителе, содержащие, в том числе сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, представляются в двух экземплярах (подлинник и одна копия).

Нормативные правовые акты ФСИН России представляются на государственную регистрацию с сопроводительным письмом, подписанным руководителем или заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти. Административные регламенты, которые разрабатываются в реестре услуг, направляются в Министерство юстиции Российской Федерации в реестре услуг.

Нормативные правовые акты ФСИН России, на проекты которых дано заключение об оценке регулирующего воздействия, содержащее вывод о наличии в проекте акта положений, способствующих возникновению дополнительных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, а также снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) местных бюджетов, направляются на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации с приложением протокола заседания Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации и (или) ее президиума (штаба), на котором рассматривался проект соответствующего нормативного правового акта.

В случае направления на государственную регистрацию нормативного правового акта, по которому имеются не урегулированные по результатам проведенных согласительных совещаний

⁴² О порядке вступления в силу нормативных правовых актов Федеральной службы исполнения наказаний, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации: приказ ФСИН России [от 11 января 2012 г. № 4] // ФСИН России: офиц. сайт. 12.02.2024 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

⁴³ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 июля 2022 года [от 13 августа 1997 г. № 1009]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

разногласия, к нормативному правовому акту прилагаются копии протоколов согласительных совещаний и уведомления, направленного федеральному органу исполнительной власти, замечания которого не были учтены в ходе согласительных совещаний.

В случае внесения изменений в нормативный правовой акт к справке прилагается сравнительная таблица положений нормативного правового акта в действующей редакции и в редакции предлагаемых изменений, а также обоснование предлагаемых изменений.

Прилагаемая к нормативному правовому акту справка, созданная на бумажном носителе, должна быть подписана собственноручно руководителем юридической службы ФСИН России, созданная в форме электронного документа, – указанным должностным лицом с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

На обороте каждого листа подлинника нормативного правового акта, созданного на бумажном носителе, руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти проставляется собственноручная виза. Нормативный правовой акт, созданный в форме электронного документа, руководитель юридической службы федерального органа исполнительной власти визирует с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации в срок до 20 рабочих дней с даты получения акта. В случае необходимости срок государственной регистрации нормативного правового акта может быть продлен Министерством юстиции Российской Федерации до 40 рабочих дней.

Государственная регистрация административных регламентов, которые разрабатываются в реестре услуг, осуществляется в срок до 15 рабочих дней с даты получения административного регламента. В случае необходимости срок государственной регистрации административного регламента может быть продлен Министерством юстиции Российской Федерации до 20 рабочих дней.

В государственной регистрации нормативного правового акта ФСИН России может быть отказано, если при проведении правовой экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации и если при проведении антикоррупционной экспертизы в этом акте будут выявлены коррупциогенные факторы. Нормативные правовые акты ФСИН России, в государственной регистрации которых отказано, возвращаются Министерством юстиции Российской Федерации издавшему их органу с указанием причин отказа.

В течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации директор ФСИН России, издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта, в регистрации которого отказано, и направляет его копию в Министерство юстиции Российской Федерации.

В случае если ФСИН России, в регистрации нормативного правового акта которой было отказано в связи с выявлением в нем коррупциогенных факторов, не согласен с заключением Министерства юстиции Российской Федерации, этот федеральный орган исполнительной власти проводит с Министерством юстиции Российской Федерации совещание в течение 10 дней со дня получения отказа⁴⁴. По результатам совещания в случае неурегулирования разногласий по оценке указанных в заключении Министерства юстиции Российской Федерации коррупциогенных факторов ФСИН России, издавшая нормативный правовой акт, оформляет протокол, который подписывается Министром юстиции Российской Федерации и директором ФСИН России.

Директор ФСИН России, издавшего нормативный правовой акт, направляет в течение 10 дней со дня проведения совещания протокол этого совещания с приложением указанного акта и изложением своей позиции по этому вопросу в Правительство Российской Федерации для рассмотрения.

Указанные материалы рассматриваются в течение 1 месяца Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации (в соответствии с распределением обязанностей) с участием Министра юстиции Российской Федерации и директора ФСИН России. По решению Председателя Правительства Российской Федерации материалы могут быть рассмотрены на заседании Правительства Российской Федерации.

⁴⁴ О противодействии коррупции: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 16 декабря 2019 года [Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года, Одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 года № 273-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

В случае принятия решения об отсутствии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов этот акт подлежит в течение 5 дней со дня принятия такого решения повторному представлению на государственную регистрацию. В случае принятия решения о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов федеральный орган исполнительной власти, издавший акт, издает в течение 5 дней соответствующий документ о его отмене.

Нормативный правовой акт не может быть представлен на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации более 3 раз.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Министерство юстиции Российской Федерации в течение 5 дней после государственной регистрации нормативных правовых актов, подлежащих официальному опубликованию, направляет их электронные копии (электронные образы) в федеральное государственное бюджетное учреждение Редакция «Российской газеты» и в Федеральную службу охраны Российской Федерации.

Порядок вступления нормативного правового акта ФСИН, зарегистрированным в Министерстве юстиции и подлежащим опубликованию, установлен Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»⁴⁵.

Он предусматривает, что нормативные правовые акты ФСИН России в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или на Официальном интернет-портале правовой информации (URL: <http://pravo.gov.ru/>). Официальным опубликованием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» или первое размещение (опубликование) на Официальном интернет-портале правовой информации.

Официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, размещаемые на интернет-портале «Российской газеты» (URL: <https://www.rg.ru/>), функционирование которого обеспечивает федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция “Российской газеты”».

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации. Нормативные правовые акты ФСИН России вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты ФСИН России, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

⁴⁵ О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 29 мая 2017 года [от 23 мая 1996 г. № 763]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

2.2. Участие ФСИН России в разработке и проведении юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, касающихся деятельности уголовно-исполнительной системы

ФСИН России принимает участие в разработке и проведении юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающихся деятельности уголовно-исполнительной системы, по поручению Минюста России⁴⁶. ФСИН России вправе вносить предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам, отнесенным к компетенции ФСИН России, а также предложения о заключении международных договоров Российской Федерации и соглашений в установленной сфере деятельности. Указанные предложения вносятся Министру юстиции Российской Федерации директором ФСИН России.

Как отмечает В. В. Дедюхин, «основными направлениями нормотворческой работы являются: разработка предложений в проекты планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, Минюста России; участие в подготовке проектов, разрабатываемых Минюстом России и другими федеральными органами исполнительной власти, включая подготовку правовых заключений на законопроекты, вносимые в Правительство Российской Федерации; участие в подготовке проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации; участие в сопровождении проектов в федеральных органах государственной власти»⁴⁷.

Координация, методическое и информационно-правовое обеспечение нормотворческой работы ФСИН России осуществляются Правовым управлением ФСИН России. Ответственность за обеспечение соблюдения установленного настоящим Регламентом порядка организации и осуществления нормотворческой работы в ФСИН России возлагается на руководителей структурных подразделений центрального аппарата ФСИН России.

Порядок работы с документами в рамках нормотворческой деятельности ФСИН России определяется Регламентом и инструкцией по делопроизводству в ФСИН России. Разработка проектов в ФСИН России осуществляется в соответствии с установленными правилами на основе планов подготовки законодательных и иных нормативных правовых актов, а также по поручениям Минюста России.

Предложения о разработке проектов, представляемые для включения в проекты планов, должны содержать наименование проекта, обоснование необходимости разработки и его концепцию, наименование структурного подразделения ФСИН России – головного исполнителя и перечень соисполнителей, а также срок представления проекта в Минюст России.

Организация разработки проектов возлагается на руководителей структурных подразделений ФСИН России под контролем курирующего соответствующее направление заместителя директора ФСИН России. Для подготовки проектов могут создаваться рабочие группы. Решение об образовании рабочей группы принимается директором ФСИН России. В состав рабочих групп включаются работники структурных подразделений ФСИН России – соисполнителей, а также специалисты научно-исследовательских и других заинтересованных организаций.

А. В. Готовцев в своей публикации отмечает: «Перед разработкой проекта определяются его цели и предмет правового регулирования, обобщается правоприменительная практика в данном направлении деятельности, проводится анализ недостатков правового регулирования, разрабатывается его концепция, а также предполагаемые социально-экономические последствия применения его норм»⁴⁸.

Структурное подразделение – головной исполнитель по разработке проекта координирует работу структурных подразделений ФСИН России – соисполнителей, привлекает к работе пред-

⁴⁶ О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008г. [от 18 августа 2005 г. № 718]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁴⁷ Дедюхин В. В. Правовое обеспечение деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: правовые и организационные вопросы: учебное пособие / В. В. Дедюхин. М.: Высш. шк., 2019. С. 34.

⁴⁸ Готовцев А. В. Правовое регулирование нормотворческого процесса в уголовно-исполнительной системе: учебное пособие / А. В. Готовцев. Саратов: Саратовское областное издательство, 2014. С. 78.

ставителей заинтересованных организаций, совместно с Минюстом России обеспечивает согласование проекта с заинтересованными органами государственной власти.

Направляемые в Минюст России проекты должны быть завизированы директором ФСИН России, а также заместителем (первым заместителем) директора ФСИН России, курирующим данное направление деятельности.

К тексту проекта прилагаются:

- пояснительная записка, раскрывающая предмет правового регулирования, с изложением концепции предлагаемого проекта;
- перечень актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или разработке в связи с принятием данного проекта;
- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта, реализация которого потребует финансовых и материальных затрат), которое должно содержать расчеты и сведения об источниках финансирования на текущий и последующие годы.

Проекты до их направления в Минюст России подлежат обязательной правовой экспертизе, осуществляемой в месячный срок Правовым управлением с участием при необходимости структурных подразделений ФСИН России. Проекты, представленные на правовую экспертизу, должны соответствовать требованиям, предъявляемым к нормативному правовому акту данного вида.

По итогам правовой экспертизы Правовое управление дает по проектам правовые заключения об их соответствии Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, а также правилам юридической техники.

По поручению Минюста России в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, ФСИН России принимает участие в подготовке проектов заключений, поправок и официальных отзывов Правительства Российской Федерации по законопроектам, находящимся на рассмотрении палат Федерального Собрания Российской Федерации.

При подготовке проекта заключения в нем следует отразить следующие сведения:

- об оценке положений законопроекта с учетом финансово-экономического обоснования, представленного субъектом права законодательной инициативы;
- о возможности финансирования предполагаемых расходов, связанных с реализацией законопроекта;
- о позиции Правительства Российской Федерации в отношении принятия (частичного принятия) или отклонения основных положений, отсрочки принятия, даты вступления в силу законопроекта;

Структурное подразделение ФСИН России, ответственное за подготовку проекта заключения, обеспечивает в срок, установленный Минюстом России, подготовку проекта заключения и представляет его в Минюст России. Проекты официальных отзывов должны содержать четкую позицию Правительства Российской Федерации.

Структурное подразделение ФСИН России, ответственное за подготовку проекта официального отзыва, обеспечивает в срок, установленный Минюстом России, подготовку проекта официального отзыва и представляет его в Минюст России.

При подготовке проекта официального отзыва Правительства Российской Федерации в нем следует отразить следующие сведения:

- о соответствии (не противоречии) положений законопроекта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;
- о вопросах финансовой обеспеченности законопроекта в случае, если его реализация требует средств из федерального бюджета;
- о возможных социальных и экономических последствиях принятия законопроекта;
- о полноте учета Государственной Думой заключения, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации на законопроект.

Структурное подразделение ФСИН России, ответственное за подготовку проекта поправок, обеспечивает в срок, установленный Минюстом России, подготовку проекта поправок и представляет его в Минюст России. Поправки к законопроекту представляются в Минюст России в виде изменений редакции абзацев, пунктов, статей или дополнений законопроекта конкретными словами, абзацами, пунктами, статьями либо в виде предложений об исключении конкретных слов, предложений, статей, других его частей.

Структурные подразделения ФСИН России в соответствии со своей компетенцией по поручению Минюста России обеспечивают подготовку материалов, необходимых для представления в палатах Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов, официальных отзывов, заключений и поправок Правительства Российской Федерации. Представители ФСИН России по решению палат Федерального Собрания Российской Федерации могут быть приглашены на их заседания для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Государственной Думой законопроектам и иным вопросам.

Представители ФСИН России могут входить в состав рабочих групп, создаваемых комитетами Государственной Думы для работы над законопроектами, а также в состав рабочих групп, образованных комитетами и комиссиями Совета Федерации для подготовки вопросов организации парламентских слушаний. В качестве представителей ФСИН России могут выступать заместители директора ФСИН России в соответствии с распределением обязанностей, руководители структурных подразделений в пределах своей компетенции, а также иные сотрудники по решению директора ФСИН России.

ГЛАВА 3. АКТЫ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

3.1. Организационно-распорядительные документы учреждений и органов уголовно-исполнительной системы

В деятельности учреждений и органов УИС создается комплекс организационно-распорядительных документов, которые на практике часто называют локальными актами⁴⁹. Как уже было отмечено ранее, термин «локальные акты» в силу нормативного установления официально применять к актам учреждений и органов ФСИН России нельзя. Данный термин используется в трудовом праве, а законодательство о государственной службе не дает актам государственных учреждений и органов какого-либо названия.

К подобным актам, в соответствии с Инструкцией о делопроизводстве в уголовно-исполнительной системе относятся следующие документы: приказы и распоряжения, положения, правила, инструкции, решения коллегий учреждений, протоколы заседаний (совещаний) учреждений и органов уголовно-исполнительной системы⁵⁰. Коллегиально обсуждаемые вопросы и принимаемые по ним решения фиксируются в протоколах коллегии территориального органа ФСИН России, иных заседаний (совещаний). В зависимости от конкретных задач в деятельности учреждений и органов УИС создаются другие виды документов: планы, прогнозы, программы, официальные письма.

В установленных законодательством Российской Федерации случаях могут издаваться документы совместно с другими учреждениями, органами и организациями, не входящими в УИС, по вопросам, представляющим совместный интерес и входящим в компетенцию обеих сторон. Такие акты оформляются как единый межведомственный документ (приказ, протокол, положение и др.).

Учреждение или орган УИС в соответствии с уставом, положением о нем в пределах своей компетенции издает приказы и распоряжения. Приказы (распоряжения), издаваемые учреждениями и органами УИС, не могут носить нормативно-правовой характер⁵¹.

Приказы (распоряжения) издаются по наиболее важным вопросам функционирования учреждений и органов УИС, регулирования различных направлений служебной деятельности, прохождения службы в УИС. В учреждениях и органах УИС издаются приказы следующих видов:

- по основной деятельности (приказы по направлениям деятельности структурных подразделений, об утверждении решений коллегии территориального органа ФСИН России, по организационно-штатным вопросам, организации и проведению стрельб и др.);
- по личному составу (о назначении на должность, об отпуске, отзыве из отпуска, зачислении в распоряжение, командировании, увольнении, присвоении специальных званий, поощрениях, командировках, взысканиях и др.);
- по подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений;
- по осужденным (о назначении на должности, закреплении рабочих мест и др.).

Распоряжения издаются в целях оперативного управления и, как правило, имеют ограниченный срок действия и касаются конкретных лиц⁵². Оформление распорядительных и индивидуальных предписаний в виде писем и телеграмм не допускается. Не допускается совмещение в одном документе приказов по основной деятельности и по личному составу.

⁴⁹ Миронов Р. Г. Правоохранительные органы: учеб. пособие / Р. Г. Миронов. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2020. С. 61.

⁵⁰ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021 г. № 585 [принят 28 ноября 2011 г. № 463]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

⁵¹ О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008 г. № 755 [принят 18 августа 2005 г. № 718] // ФСИН России. офиц. сайт. 12.02.2024 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

⁵² Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России от 14 августа 2020 г. № 555 // ФСИН России. офиц. сайт. 12.02.2024 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

Приказ (распоряжение) должен содержать достоверную и аргументированную информацию, соответствующую по форме и содержанию законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, состоять из лаконичных предложений-предписаний с прямым порядком слов, не допускать различных толкований.

Проекты приказов (распоряжений) до представления их на подпись руководителю учреждения или органа УИС (лицу, временно исполняющему его обязанности) должны быть согласованы с руководителями структурных подразделений, деятельности которых они касаются или которым даются конкретные поручения, заместителями руководителя учреждения или органа УИС по курируемым направлениям служебной деятельности и руководителем службы делопроизводства, а в их отсутствие – должностными лицами, их замещающими.

Проекты приказов (распоряжений) учреждения или органа УИС по основной деятельности структурными подразделениями, разработчиками проектов, согласовываются (визируются) в указанной последовательности со следующими должностными лицами:

а) руководителями структурных подразделений, деятельности которых они касаются или которым даются конкретные поручения;

б) руководителем организационно-аналитического подразделения учреждения или органа УИС;

в) руководителем юридической службы учреждения или органа УИС;

г) заместителями руководителя учреждения или органа УИС, к чьей компетенции в соответствии с установленным распределением обязанностей относятся предписания приказа (распоряжения);

д) руководителем службы делопроизводства⁵³.

Проект приказа (распоряжения) согласовывается в срок до трех рабочих дней, а юридической службой – в срок до пяти дней, в зависимости от объема представленного документа. После внесения на стадии согласования в проект приказа (распоряжения) изменений принципиального характера он подлежит переоформлению и повторному согласованию (визированию).

Решение по рассмотрению неурегулированных разногласий по проекту приказа (распоряжения), учету мнений заинтересованных структурных подразделений и достижению компромисса оформляется протоколом разногласий, прилагаемым вместе с неучтенными замечаниями к проекту приказа (распоряжения) при его представлении на подпись. Не допускается внесение изменений в приказ (распоряжение) после его подписания, без оформления соответствующего акта о внесении изменений.

Приказы (распоряжения) учреждений и органов УИС имеют следующий состав реквизитов, их расположение и оформление: бланк, дата, регистрационный номер, заголовок, текст. Регистрационный номер совместного с другими организациями приказа состоит из регистрационных номеров учреждения или органа УИС и другой организации, расположенных в порядке их перечисления последовательно через косую черту. В учреждениях и органах УИС регистрационные номера приказов (распоряжений) оформляются службой делопроизводства.

Текст, как правило, состоит из двух частей: констатирующей (преамбулы) и распорядительной, юридически связанной с приложениями. В констатирующей части текста излагаются цели, задачи, факты и события, проблемы, поручения и иные обстоятельства, послужившие основанием для издания приказа (распоряжения). К приказу прилагаются утверждаемые им документы (инструкции, положения, правила), а также материалы в виде таблиц, образцов, графиков, схем, бланков документов. Положения, правила, инструкции, регламенты и другие документы утверждаются приказом (распоряжением) или грифом. Приложения при необходимости также могут быть подписаны уполномоченным на это должностным лицом.

В положении, как правило, системно определяются порядок образования, структура, функции, компетенция, объем прав и обязанностей, организация работы структурных подразделений.

⁵³ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021 г. № 585 [принят 28 ноября 2011 г. № 463] // ФСИН России. офиц. сайт. 12.02.2024 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

Правила, инструкции регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и работу конкретных категорий работников⁵⁴. Инструкции содержат нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке и какими способами и методами осуществляется тот или иной вид деятельности.

Регламенты устанавливают общие правила организации деятельности учреждений и органов УИС по реализации их полномочий и взаимодействия учреждений и органов УИС с иными органами власти.

На многих документах обязателен гриф «утверждаю». Гриф «утверждаю» может использоваться для придания юридической силы следующим организационно-распорядительным документам:

а) планам, графикам работы, повесткам заседаний комиссий, рабочих групп, совещаний, семинаров, советов;

б) должностным инструкциям сотрудников и должностным регламентам федеральных государственных гражданских служащих УИС;

в) финансово-хозяйственным документам: сметам, счетам, ведомостям, балансам, отчетам, альбомам учетной документации, актам передачи денежных средств, зданий, помещений, транспортных средств, оргтехники и иного имущества, актам списания имущества, актам ревизий, проверок и инвентаризации;

г) архивным документам: описям дел постоянного и временного (свыше 10 лет) срока хранения и по личному составу, актам передачи архивных дел на постоянное хранение, приема-передачи дел, актам уничтожения документов с истекшими сроками хранения и др.;

д) планам работы структурных подразделений;

е) иным документам по согласованию с руководителем учреждения и органа УИС.

Протокол заседания (совещания) – документ информационно-распорядительного характера, предназначенный для фиксации хода рассмотрения вопросов и принятия решения на заседаниях коллегиальных, совещательных, координационных, экспертных и др. органов, совещаний⁵⁵.

Протокол составляется на основании записей, произведенных во время заседания (совещания), представленных тезисов докладов и выступлений, справок, проектов решений и других материалов. Протоколом оформляются решения, принятые на совещаниях при руководителе учреждения и органа УИС, заместителе руководителя учреждения и органа УИС, руководителей структурных подразделений, иных совещаниях. Содержание особого мнения, высказанного во время обсуждения, записывается в тексте протокола после соответствующего постановления (решения).

В учреждениях и органах УИС используются различные виды официальных документов информационно-справочного характера для обмена информацией в деятельности государственных учреждений, иных организаций и граждан.

В зависимости от способов передачи деловой информации: по каналам почтовой связи или посредством электрической связи – документы подразделяются на следующие виды: служебное письмо, телеграмма, электронное письмо (электронное сообщение), факсограмма⁵⁶.

Служебное письмо – документ информационно-справочного характера, направляемый органом власти, организацией, должностным лицом адресату (органу власти, организации или лицу) по фельдъегерской, почтовой связи.

Телеграмма – документ информационно-справочного характера, направляемый адресату (органу власти, организации или лицу) по телеграфной сети общего пользования. Электронное письмо (электронное сообщение) – документ информационно-справочного характера, передаваемый по электронной почте. Электронное письмо имеет статус документа, если оно заверено элек-

⁵⁴ Об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе: приказ Минюста России от 5 августа 2021 г. № 132. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

⁵⁵ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021 г. № 585 [принят 28 ноября 2011 г. № 463] // ФСИН России. офиц. сайт. 12.02.2024 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

⁵⁶ Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / отв. ред. Ю. А. Ляхов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 42.

тронной подписью. Факсограмма – получаемая на бумажном носителе копия документа (письменного, графического, изобразительного), переданного по каналам факсимильной связи.

Служебное письмо используется для оперативной связи между учреждениями и органами УИС и другими организациями, по своему содержанию может быть инициативным (запрос, разъяснение) либо в виде ответа. Виды служебных писем:

- ответы о выполнении поручений директора ФСИН России, первого заместителя (заместителей) директора ФСИН России, руководителя территориального органа ФСИН России;
- ответы на запросы других организаций и граждан;
- ответы на обращения граждан по вопросам, относящимся к компетенции учреждения и органа УИС;
- инициативные документы, в том числе информационные письма для учреждений, подведомственных территориальному органу ФСИН России.

Служебная записка является внутренним документом, она реализует в пределах учреждений и органов УИС отношения субординации структурных подразделений с руководством учреждений и органов УИС, руководства учреждений, непосредственно подчиненных ФСИН России, с руководством ФСИН России, руководства, подведомственных территориальным органам ФСИН России учреждений с руководством территориальных органов ФСИН России и координации между структурными подразделениями, внутри учреждения или органа УИС⁵⁷.

Составление, оформление и согласование электронных документов осуществляются по общим правилам делопроизводства, установленным в отношении аналогичных документов на бумажном носителе. Электронный документ должен иметь реквизиты, установленные для аналогичного документа на бумажном носителе, за исключением оттиска печати, и оформляется по правилам, предусмотренным инструкцией для документов на бумажных носителях.

В учреждениях и органах УИС создаются и используются:

- электронные документы, создаваемые в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе;
- электронные образы документов, полученные в результате сканирования документов и хранящиеся в системе электронного документооборота.

Состав электронных документов, обращающихся в системе электронного документооборота, определяется директором ФСИН России на основе рекомендаций Федерального архивного агентства и в соответствии с перечнем документов, создание, хранение и использование которых может осуществляться в форме электронных документов. Правила составления электронных документов установлены Приказом ФСИН России от 07.03.2012 № 149⁵⁸.

Документы, создаваемые в учреждении или органе УИС и (или) поступившие в учреждение или орган УИС на бумажном носителе, включаются в систему электронного документооборота после сканирования и создания электронных образов документов. Включение электронного образа документа в систему электронного документооборота возможно после его сравнения с подлинником документа.

Для подтверждения подлинности электронных документов в учреждении или органе УИС используются электронные подписи. Используемые средства электронной подписи должны быть сертифицированы в установленном порядке. Электронная подпись в электронном документе равнозначна собственноручной подписи в документе на бумажном носителе.

При рассмотрении и согласовании электронных документов, а также при подписании внутренних информационно-справочных документов (докладных, служебных записок, справок, сводок и др.), создаваемых в электронной форме, в системе электронного документооборота учреждений и органов УИС могут использоваться способы подтверждения действий с электронными документами, при которых электронная подпись не используется.

⁵⁷ О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008 г. № 755 [принят 18 августа 2005 г. № 718] // ФСИН России. офиц. сайт. 12.02.2024 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

⁵⁸ О внесении изменений в Инструкцию по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, утвержденную приказом ФСИН России от 10 августа 2011 г. № 463 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы»: приказ ФСИН России от 7 марта 2012 г. № 149]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

В целях учета и поиска документов в системе автоматизированного оборота в соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», используются обязательные сведения о документе, включаемые в регистрационную карточку документа⁵⁹.

3.2. Локальное правотворчество в уголовно-исполнительной системе: особенности и проблемы

Локальное правотворчество – это один из видов правотворчества, осуществляемого в рамках учреждения, предприятия, органа местного самоуправления, а также деятельность по изданию актов государства, имеющих ограниченную (локальную) сферу действия⁶⁰.

Однако признание категории «локальное правотворчество» не означает, что в науке не ведется спор о видовой принадлежности локальных актов и о том, относятся ли локальные акты к правовым актам. Кроме того, ряд ученых утверждают, что акты, которые издаются государственными органами и учреждениями, включая органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, вообще не могут называться локальными⁶¹. Попробуем в этом разобраться.

Очевидно, что государство допускает функционирование трех видов правовых норм:

- 1) общегосударственные законодательные и подзаконные нормы, действующие на всей территории страны;
- 2) региональные, которые регулируют общественные отношения в субъектах Федерации или в масштабах определенного региона;
- 3) локальные нормы права, которые необходимы для урегулирования общественных отношений внутри определенных организаций (включая и органы государственной власти) и коллективов.

Термин «локальное правотворчество» берет свое начало от понятия «локальный акт». Определение «локальный акт» дается в науке трудового права. Так, в литературе дается следующее определение: «Локальный нормативный акт – это внутренний документ организации, который регулирует и регламентирует трудовую деятельность у конкретного работодателя»⁶². В работе М. Л. Давыдовой дается следующее определение: «Локальные акты – это нормативные акты компании. То есть локально-нормативные акты организации – это документы, в которых прописаны нормы трудового права. Их утверждают работодатели в пределах своей компетенции»⁶³. Таким образом, ученые избегают термина «правовые акты».

По мнению большинства авторов, локальные акты содержат нормы, но являются не нормативными правовыми актами. Это связано с тем, что далеко не каждый ученый может признать нормы, издаваемые работодателем, правовыми. Так, разработчики проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» в статье 2 прямо указывают, что локальный нормативный акт, в том числе содержащий нормы права, не является нормативным правовым актом с силу данного закона⁶⁴.

⁵⁹ Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», используются обязательные сведения о документе, включаемые в регистрационную карточку документа: постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2012 г. № 477. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁶⁰ Правоведение: учебник / М. В. Мархгейм, Е. Е. Тонков, М. Б. Смоленский, Е. И. Мироненко; под ред. М. Б. Смоленского. 12-е изд., испр. и доп. Ростов н/Д: Феникс, 2019. С. 78.

⁶¹ Малышева И. В. К вопросу о локальном правотворчестве / И. В. Малышева // Сибирский юридический вестник. 2018. № 3(82). С. 9.

⁶² Акимов С. К. Локальное правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие / С. К. Акимов. М.: Юридическая литература, 2019. С. 174.

⁶³ Давыдова М. Л. Локальный (корпоративный) нормативно-правовой акт как предмет теории права: модификация понятия и терминологические дискуссии / М. Л. Давыдова // Вестник Волгоградского государственного университета. 2016. Сер. 5, № 1(30). С. 94.

⁶⁴ Проект Федерального закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации» // Минюст России: офиц. сайт. 12.02.2024 г. URL: <http://www.minjust-ru.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

Другие ученые возражают данному тезису и считают, что раз в локальных актах есть нормы, государство санкционирует работодателя их издавать, значит, данные акты нормативные и правовые.

В связи с этим Г. М. Резник отмечает, что «отнесение локальных нормативных актов государства (например, приказа начальника исправительного учреждения или уголовно-исполнительной инспекции) к числу тех, которые не являются нормативными правовыми, недостаточно обоснованно»⁶⁵. И с этим следует согласиться. Нормативность тому или иному акту придает не сфера его воздействия, а правовое значение в регулировании общественных отношений, т. е. функциональное назначение.

В этом смысле локальный нормативный акт выполняет достаточно широкие функции: 1) первичное регулирование общественных отношений в различных организациях в тех пределах, которые установило государство; 2) конкретизацию правовых норм, содержащихся в правовых актах государственных органов; 3) восполняет имеющиеся пробелы в праве; 4) оказывает серьезное влияние на правовую политику государства; 5) выступает одним из факторов, воздействующих на формирование правосознания общества. Приказы, распоряжения начальников исправительных учреждений обладают всеми указанными признаками, что фактически дает им право считаться локальными.

Фактическое признание актов начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы «локальными» не означает, что данный термин вообще применяется в официальных нормативных актах.

Дело в том, что правотворчество, в том числе локальное, в уголовно-исполнительной системе регулируется Административным регламентом по исполнению государственных функций по правовому обеспечению учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний, утвержденным Приказом ФСИН России № 718 от 18 августа 2005 года, а не Трудовым кодексом Российской Федерации⁶⁶.

Настоящий Регламент содержит последовательность действий по исполнению государственных функций по правовому обеспечению деятельности учреждений и органов ФСИН России и нормативные сроки осуществления таких действий. Правотворчество ФСИН России выражается в издании двух видов актов: индивидуального правового акта и нормативного акта. Издавать нормативные правовые акты в уголовно-исполнительной системе может только директор ФСИН России, а также лица, его замещающие. Акты, издаваемые нижестоящими руководителями, даже если в них содержатся нормы права, официально называться нормативными правовыми актами не могут.

Таким образом, вышеперечисленные организационно-распорядительные акты начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы относятся к индивидуальным правовым актам и официально локальными не называются. Обратим внимание, что в отличие от локальных нормативных актов, индивидуальные акты начальников учреждений и органов ФСИН России называются правовыми, что подчеркивает их особую связь с государством.

В Административном регламенте дается определение индивидуальному правовому акту. Индивидуальный правовой акт – разновидность правового акта, не содержащего норм права, представляющего собой одностороннее волевое властное действие государственного органа исполнительной власти или его должностного лица, обеспечивающее реализацию правовых норм в связи с конкретным делом, вызывающее возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений, прав и обязанностей точно определенных субъектов права.

Таким образом, из анализа норм Административного регламента и Инструкции о делопроизводстве в уголовно-исполнительной системе акты начальников органов и учреждений уголовно-исполнительной системы фактически приравниваются к правоприменительным актам.

Обратимся к характеру норм, содержащихся в актах начальников исправительных учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

⁶⁵ Малиенко Д. В. Локальные нормативно-правовые акты в механизме правового регулирования / Д. В. Малиенко // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2016. № 2. С. 54.

⁶⁶ О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008 г. № 755 [принят 18 августа 2005 г. № 718] // ФСИН России: офиц. сайт. 12.02.2024 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

В Инструкции о делопроизводстве также сказано, что различные документы (правила внутреннего распорядка, штатное расписание, правила по технике безопасности и т. д.), издаваемые начальниками органов и учреждений, нормативной силы не имеют и нормативными правовыми актами считаться не могут (п. 35 Приказа ФСИН России от 10.08.2011 № 463 закрепляет следующее: «Приказы (распоряжения) издаваемые учреждениями и органами УИС, не могут носить нормативно-правовой характер»).

Следует также учитывать, что локальное нормотворчество начальников исправительных учреждений максимально санкционировано и жестко урегулировано Федеральным законом «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», «Федеральному закону «О службе в уголовно-исполнительной системе», а в ряде случаев Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации. Поэтому издаваемые локальные нормы фактически повторяют или являются продолжением норм действующего законодательства РФ.

В отличие от руководителей частных организаций и предприятий, начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы не могут самостоятельно определять структуру управления, предусматривать дополнительные льготы для сотрудников, устанавливать особые правила внутреннего распорядка. Все жестко урегулировано федеральным законодательством и приказами Министра юстиции Российской Федерации и директора ФСИН России, так что нормы, содержащиеся в приказах и распоряжениях начальника исправительного учреждения, фактически являются применением норм вышестоящих актов.

Для примера можно вспомнить, что устав любого федерального казенного учреждения утверждает даже не начальник территориального органа, а директор ФСИН России в своем приказе.

Лишь в тех случаях, когда законом или нормативным правовым актом ФСИН России допускается учет специфических особенностей учреждения (из-за климата, типа специального контингента, особенностей производства, особенностей местности нахождения учреждения), начальникам можно самостоятельно дорабатывать вышестоящие нормы, закрепляя их в своих локальных (индивидуальных правовых актах) актах.

В целом локальным нормам исправительных учреждений присущи все признаки, присущие локальным нормам организации другой формы собственности. В частности, они:

- 1) обязательны к исполнению всеми субъектами, которым адресованы;
- 2) имеют формальную определенность (изданы в письменной форме в виде официальных документов, предписывающих рамки действия участвующих в общественных отношениях определенного круга лиц);
- 3) имеют непосредственную связь с государством, поскольку издаются на основании его предписаний и не могут противоречить действующему законодательству (к тому же обеспечиваются судебной защитой);
- 4) имеют представительско-обязывающий характер, что означает: одним субъектам предоставляются определенные права с возложением на других субъектов обязанности совершить действия для реализации этих прав;
- 5) изложение правовых предписаний в локальных нормативных актах, как правило, имеет полное совпадение с общепринятой системой построения норм права в целом.

Из сказанного следует, что локальные нормы, издаваемые начальниками исправительных учреждений, регулирующие достаточно обособленную сферу общественных отношений, являются правовыми нормами особого вида. Это нормы, устраняющие правовые пробелы законодательства и подзаконного нормотворчества, а также конкретизирующие отдельные нормы этих видов правотворчества. В иерархии значимости правовых норм по масштабам их действия локальные нормы начальников исправительных учреждений занимают нижнюю ступень, регулируя общественные отношения в конкретных служебных коллективах в точном соответствии с нормами приказов министра юстиции России, директора ФСИН России и федеральными законами.

Тем не менее локальное правотворчество в учреждениях и органах ФСИН России представляет собой важнейшую ступень в формировании правовых норм, регулирующих общественные отношения на уровне казенного учреждения или территориального органа. Одновременно оно обладает специфическими особенностями, что во многом затрудняет его научное осмысление, выявление истинного значения в системе правовых норм, используемого для правового регулирования.

Рассмотрим особенности и проблемы локального правотворчества на уровне учреждений и органов уголовно-исполнительной системы:

1. Локальное правотворчество учреждений уголовно-исполнительной системы необходимо для учета разнообразных особенностей, которые имеются в деятельности разных по виду режима учреждений, находящихся в отличных друг от друга регионах страны, содержащих разные категории осужденных. Несмотря на жесткое центральное регулирование, локальные акты учреждений служат для проявления гибкости и повышения профессиональной эффективности.

В отличие от локального правотворчества в негосударственной сфере, где фактически один Трудовой кодекс Российской Федерации устанавливает нормы права, локальное правотворчество учреждений и органов уголовно-исполнительной системы регулируется совокупностью различных по юридической силе нормативных правовых актов: Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, подзаконными нормативными актами Министерства юстиции Российской Федерации и приказами ФСИН России, в том числе содержащимися в них регламентами. Обилие нормативного материала, которое следует учитывать в процессе создания норм локального правотворчества, порождает серьезные проблемы.

2. Как указывают ряд ученых, особенностью локального правотворчества в органах и учреждениях государственной власти является «засилье» подзаконных актов как базовых источников правотворчества. Из-за этого наблюдаются многочисленные случаи противоречия локальных норм с нормами федерального законодательства.

3. С. К. Акимов указывает, что, несмотря на различные меры реформирования, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы идет процесс снижения качества правотворчества на уровне отдельных учреждений, который обусловлен одновременно и кадровыми проблемами в уголовно-исполнительной системе, и несовершенством федерального законотворчества⁶⁷. По его мнению, сдерживающим фактором развития правотворчества в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системе является отсутствие необходимой законодательной базы для регулирования на местах производственной и иной хозяйственной деятельности исправительных учреждений. В отличие от сферы организации службы, где за последние годы приняты такие нормативные акты, как Федеральный закон «О службе в уголовно-исполнительной системе», Регламент Федеральной службы исполнения наказаний, Положение о службе в уголовно-исполнительной системе, Дисциплинарный устав уголовно-исполнительной системы, в сфере хозяйственной деятельности исправительных учреждений самостоятельное локальное правотворчество фактически отсутствует.

4. Отсутствуют установленные государством образцы правотворческих решений по регулированию стандартных (характерных для многих учреждений уголовно-исполнительной системы) случаев, что порождает не только противоречивость в оценке типичных ситуаций различными руководителями, но и различные (порой диаметрально противоположные) подходы в их правовом обеспечении. В основе таких подходов лежит, как правило, императивный метод правового регулирования, хотя, по нашему мнению, общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности любых хозяйствующих субъектов, включая исправительные учреждения, урегулированы должны быть в первую очередь с помощью диспозитивного метода.

В связи с этим представляется, что для повышения эффективности локального правотворчества необходимо разработать и утвердить «Образцы правового регулирования типичных ситуаций». Этот документ может быть установлен приказом ФСИН России или методическими рекомендациями, содержащимися в наставлении по организации ведомственного правотворчества исправительных учреждений. Тем самым руководство Федеральной службой исполнения наказаний создаст стабильную правовую базу для начальников исправительных и иных учреждений уголовно-исполнительной системы в сфере локального правотворчества, что обязательно повысит качественный потенциал данного вида правотворчества.

5. Негативным фактором, влияющим на качество локального правотворчества, является то обстоятельство, что в нем не участвует достаточное число квалифицированных сотрудников.

⁶⁷ Акимов С. К. Локальное правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие / С. К. Акимов. М.: Юридическая литература, 2019. С. 174.

Как утверждают ряд авторов, ссылаясь на данные статистики, подавляющее большинство руководителей исправительных учреждений не имеют юридического образования, кроме того, в уголовно-исполнительной системе серьезно чувствуется кадровый голод в отношении руководителей производственно-хозяйственной сферы⁶⁸. Тем не менее в данной сфере принимается немалая доля локальных актов, направленных на регулирование вопросов организации производства, складирования произведенной центром трудовой адаптации осужденных продукции, организации технического обслуживания станков и механизмов и т. д.

В качестве примера можно привести рассмотрение в судах гражданских дел о привлечении сотрудников к материальной ответственности, связанных с невыполнением материально ответственными лицами служебных обязанностей, которые заканчивались оправдательными решениями в связи с отсутствием нормативных актов руководящего характера на уровне учреждения.

6. Еще одной проблемой локального правотворчества в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы является достаточно низкий уровень актов, издаваемых на данном уровне. Дело в том, что на федеральном уровне правотворческие решения серьезно дорабатываются путем проведения правовых экспертиз, которые осуществляются с привлечением ученых и специалистов, имеющих практический опыт деятельности в конкретных областях юриспруденции, тогда как локальные правовые акты принимаются зачастую даже без участия обыкновенных юристов.

Усугубляется эта ситуация еще и тем, что в настоящее время отсутствует целенаправленная ведомственная политика по внедрению в правотворческий процесс научно обоснованных рекомендаций ученых и юристов-практиков. Не решается также проблема повышения требований к профессиональному уровню субъектов правотворчества в целом, и особенно тех, которые участвуют в разработке локальных актов.

7. Еще одним обстоятельством, влияющим на понимание правотворческого значения локального саморегулирования на уровне отдельных органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, является различная степень юридической силы правовых документов, а также широта охвата субъектов, на которых они воздействуют (сотрудники, осужденные, родственники и иные лица, находящиеся в исправительном учреждении и т. д.).

Так, совершенно очевидно, что нормативные акты, принимаемые органами законодательной власти и Министерством юстиции Российской Федерации, директором ФСИН России, имеют большую юридическую силу и фактически вытесняют локальное правотворчество из сферы регулирования прав и свобод осужденных, обвиняемых и подозреваемых.

Правила внутреннего распорядка исправительного учреждения и иные нормативные акты, регулирующие внутреннее пребывание осужденного в исправительном учреждении, практически досконально регулируют положение осужденного. Начальнику фактически остается установить для осужденных распорядок дня и нормы питания, исходя из минимальных норм, установленных Постановлением Правительства и Приказом ФСИН России.

Считаем, что данный фактор затрудняет инициативу начальников исправительных учреждений, фактически исключая их из локального правотворчества в единой системе субъектов этого вида правовых документов. Однако, если рассматривать указанный процесс в ряде иностранных государств (Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Канада, Австралийский Союз), где существуют частные тюрьмы и исправительные учреждения регионального и муниципального уровня, можно заметить, что локальное правотворчество руководителей пенитенциарных учреждений очень распространено в мире. Начальники исправительных учреждений в таких странах фактически являются регуляторами жизни осужденных, определяя формы одежды, правила посещения душевых, правила организации мест проживания осужденных, режима и охраны осужденных, вывода их на работу.

Понимание целесообразности и необходимости локального регулирования приходит с осознанием существенных отличий исправительных учреждений по режиму содержания осужденных, по виду учреждения, по климатическим и географическим особенностям нахождения учреждения, и что самое главное – по существующему в учреждении производству. В российской науке

⁶⁸ Демидов О. Г., Михайлова О. Е. Правовое регулирование и защита трудовых прав и законных интересов сотрудников уголовно-исполнительной системы / О. Г. Демидов, О. Е. Михайлова // Закон и право. 2020. № 6. С. 78.

достаточно муссируется тема, связанная с переходом исправительных учреждений в производственной сфере на самоокупаемость и рыночный путь существования. Именно в этой сфере ученые видят самую главную потребность в локальном регулировании на уровне исправительного учреждения⁶⁹.

8. И наконец, последней проблемой локального правотворчества на уровне учреждений и органов уголовно-исполнительной системы является классификация индивидуальных правовых актов, издаваемых начальниками исправительных и иных учреждений. Принимаемые начальниками исправительных учреждений постановления в отношении осужденных не упоминаются ни в Приказе ФСИН России № 718 от 18 августа 2005 года, ни в Приказе ФСИН России от 10.08.2011 № 463 (Инструкция о делопроизводстве в уголовно-исполнительной системе). То есть сфера локального правотворчества в уголовно-исполнительной системе также регулируется Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации. Если порядок издания приказов, их форма и правила оформления четко урегулированы Инструкцией о делопроизводстве в уголовно-исполнительной системе, то правила издания постановлений отсутствуют, за исключением тех, которые находятся в приказах, имеющих гриф «для служебного пользования».

⁶⁹ Брыков Д. А. Совершенствование системы управления персоналом уголовно-исполнительной системы Российской Федерации / Д. А. Брыков // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2019. № 2. С. 4.

ГЛАВА 4. ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ИЗДАВАЕМЫХ В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

4.1. Правовые акты, издаваемые начальниками по основной деятельности и личному составу учреждения

Индивидуальные правовые акты, издаваемые начальниками учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, издаются по основной деятельности и по личному составу учреждения⁷⁰. Их можно разделить на приказы (включая те, которые содержат положения, наставления, перечни и инструкции) и распоряжения, носящие оперативно-служебную задачу.

Приказы по основной деятельности издаются:

- по организации внутреннего распорядка;
- по направлениям деятельности структурных подразделений (охраны, режима, воспитательной работе и т. д.);
- по организационно-штатным вопросам;
- по организации и проведению стрельб и служебной подготовки сотрудников;
- по вопросам защиты охраняемой законом тайны и защиты персональных данных персонала исправительного учреждения;
- по вопросам организации хозяйственной деятельности центра трудовой адаптации или предприятий, действующих на территории учреждения;
- по вопросам организации питания осужденных;
- по вопросам медицинского и лекарственного обеспечения сотрудников или осужденных;
- по вопросам денежного довольствия, социальным выплатам и иным социальным мерам защиты сотрудников.

Приведенный перечень не является исчерпывающим.

Приказы по личному составу касаются:

- назначения на должность;
- отпуска, отзыва из отпуска;
- зачисления сотрудника в распоряжение, командирования, увольнения сотрудников;
- присвоения специальных званий;
- поощрений за достижения в службе (работе);
- служебных командировок сотрудников или работников;
- взысканий, объявляемых сотрудникам или работникам учреждений или органов уголовно-исполнительной системы⁷¹.

Данный перечень также не является исчерпывающим. Это означает, что каждый начальник учреждения или органа уголовно-исполнительной системы не лишен права проявлять творчество в создании локальной базы возглавляемого им учреждения или органа. Хотя, в отличие от руководителей учреждений, фабрик, заводов, то есть юридических лиц иной формы собственности, серьезно ограничен федеральным законодательством в силу государственного и правоохранительного характера осуществляемой деятельности.

К основным особенностям актов начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы относятся:

1. Правотворческая деятельность начальников учреждений уголовно-исполнительной системы и обычных работодателей регулируются разным законодательством. Так, в отношении обычных работодателей в Российской Федерации действует Трудовой кодекс Российской Федера-

⁷⁰ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон от 27 июля 1993 № 5473-1: текст с изменениями и дополнениями на 26 мая 2021 г.: [принят 21 июля 1993 г. № 5473-1]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁷¹ О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 30 апреля 2021 г.: [принят Государственной Думой 3 июля 2018 года: одобрен Советом Федерации 13 июля 2018 года, № 197-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

ции⁷². В отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы Трудовой кодекс Российской Федерации распространяется только по остаточному принципу. То есть в отсутствие специального закона или подзаконного акта к сотрудникам применяется Трудовой кодекс (примером являются вопросы материальной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы). Таким образом, в отношении правотворческой деятельности начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы действует специальное законодательство⁷³.

К такому законодательству относятся Федеральный закон «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Приказ ФСИН России от 14 августа 2020 г. № 555 «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний», Приказ ФСИН России от 18 августа 2005 г. № 718 «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России», а также Приказ ФСИН России № 463 от 28 ноября 2011 г. «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы».

2. Индивидуальный правовой акт начальник учреждения и органа уголовно-исполнительной системы, также как и любой работодатель, принимает единолично. Тем не менее Трудовой кодекс России заставляет по ряду вопросов принимать решение с учетом мнения представительного органа работников. Федеральный закон «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» прямо запрещает коллективные формы решения служебных вопросов, включая коллективные споры. В уголовно-исполнительной системе не создаются коллективные органы в отношении сотрудников (в отношении работников трудовое законодательство действует в полном объеме).

Тем не менее в исправительных учреждениях осуществляют деятельность не только сотрудники, но и работники, принятые по трудовому договору. В отношении работников действует Трудовой кодекс Российской Федерации, а значит, учет мнения представительного органа (первичной профсоюзной организации) обязателен.

3. Правотворческая деятельность начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы значительно ограничена приказами Министерства юстиции России, Федеральной службы исполнения наказаний, индивидуальными актами территориальных органов. Обычные работодатели ограничены в основном только нормами Трудового кодекса Российской Федерации⁷⁴. Более того, из компетенции начальников учреждений фактически изъяты ряд полномочий, которые осуществляют руководители любых юридических лиц. К примеру, принятие учредительных документов (в частности, устава учреждения) осуществляется Приказом директора ФСИН России.

4. Существуют схожие нормы как для деятельности обычных работодателей, так и для правотворческой деятельности начальников учреждений уголовно-исполнительной системы. Так, часть 4 статьи 8 Трудового кодекса Российской Федерации, устанавливающая правило о том, что нормы локальных нормативных актов не должны ухудшать положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, нашла отражение и в Федеральном законе «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»⁷⁵.

⁷² Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 1 марта 2022 г.: [принят 21 декабря 2001 г. № 197-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁷³ Борзенко Ю. А., Косырев К. В. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (анализ федерального закона) / Ю. А. Борзенко, К. В. Косырев // Вестник Кузбасского института. 2018. № 5. С. 14.

⁷⁴ Демидов О. Г., Ускачева И. Б. Некоторые вопросы применения трудового законодательства в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы / О. Г. Демидов, И. Б. Ускачева // Закон и право. 2019. № 6. С. 85.

⁷⁵ О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 30 апреля 2021 г.: [принят Государственной Думой 3 июля 2018 года:

5. Схожими являются нормы, устанавливающие обязательный характер для исполнения как локальных актов работодателей, так и индивидуальных актов начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. За неисполнение их положений сотрудника можно привлечь к дисциплинарной ответственности. Отличие действует только для руководителей учреждений. Дело в том, что за неисполнение своих же локальных актов работодатель в судебном порядке или Федеральной инспекцией труда может быть привлечен к административной ответственности. Начальники исправительных учреждений могут быть привлечены только к дисциплинарной ответственности вышестоящим руководителем. К административной ответственности за нарушение локальных актов начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы не привлекаются в силу их статуса сотрудника правоохранительного органа.

6. Локальные нормативные акты в трудовом праве разделяют на обязательные (наличие которых в организации установлено законодательством) и необязательные (которые работодатель принимает по своему усмотрению).

К обязательным, в частности, относятся: положение о персональных данных (п. 8 ст. 86 ТК РФ); документ, устанавливающий систему оплаты труда, положение об оплате труда (ч. 4 ст. 135 ТК РФ); правила внутреннего трудового распорядка (ч. 4 ст. 189 ТК РФ); правила и инструкции по охране труда (ч. 2 ст. 212 ТК РФ); документ, определяющий порядок аттестации (ч. 2 ст. 81 ТК РФ). К необязательным локальным актам в трудовом праве относятся положения о персонале, добровольном медицинском страховании, должностные инструкции и т. д.

В законодательстве о службе в уголовно-исполнительной системе те же документы являются обязательными. Однако есть несколько различий.

Штатное расписание самим учреждением не утверждается. В учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, непосредственно подчиненных центральному аппарату ФСИН России, штатное расписание устанавливается непосредственно директором. В учреждениях и органах, подчиненных территориальным органам ФСИН России, штатное расписание утверждается начальником территориального органа на основе типовых норм, утвержденных директором ФСИН России. Начальники учреждений лишь подают предложения об изменении штатных расписаний своих учреждений.

В уголовно-исполнительной системе действует единая система выплаты денежного довольствия, установленная Приказом ФСИН России от 16.08.2021 года № 701 «Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы»⁷⁶. Этот нормативный акт не устанавливает обязанность в каждом учреждении принимать свое положение о денежном довольствии.

Также это касается вопросов аттестации. Аттестация в уголовно-исполнительной системе осуществляется на основе Федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», а также на основе норм Приказа ФСИН России от 5 августа 2021 года № 132 «Об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации»⁷⁷. Данные документы также не обязывают каждого начальника учреждения издавать положение об аттестации сотрудников.

В отличие от гражданских работодателей, приказ об утверждении должностных инструкций сотрудников является обязательным. Должностная инструкция сотрудника должна быть подготовлена и представлена на утверждение начальника учреждения в течение трех рабочих дней с момента назначения сотрудника на должность⁷⁸.

одобрен Советом Федерации 13 июля 2018 года, № 197-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁷⁶ Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: приказ ФСИН России от 16 августа 2021 г. № 701 // ФСИН России: офиц. сайт. 12.04.2022 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

⁷⁷ Об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе: приказ Минюста России от 5 августа 2021 г. № 132. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁷⁸ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021 г. № 755 [принят 28 ноября 2011 г. № 463] // ФСИН России: офиц. сайт. 12.04.2022 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

7. По сфере действия локальные нормативные акты, как и у обычных работодателей, так и у начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, могут быть общего характера (распространяются на всех работников или сотрудников организации – правила внутреннего трудового распорядка, положение о защите персональных данных и т. д.), а также специального (положения о центре трудовой адаптации осужденных, положение о центре совместного содержания осужденных матерей с детьми до 3 лет и т. д.).

8. В уголовно-исполнительной системе действуют унифицированные формы для следующих видов приказов по личному составу:

- о приеме на службу или переводе;
- об аттестации, квалификационных званиях и повышении квалификации;
- о профессиональной подготовке сотрудников;
- о наградах (поощрениях), почетных званиях;
- о поощрениях или взысканиях;
- об отпусках;
- о социальных льготах, на которые сотрудник имеет право в соответствии с законодательством;
- о прекращении службы в уголовно-исполнительной системе.

Рассмотрим основные локальные акты (индивидуальные правовые акты), которые устанавливают правила в учреждении или органе уголовно-исполнительной системы, а также проблемы и примеры судебных споров, которые возникают по вопросам их применения.

Первым и, по существу, основным для организации распорядка в учреждениях, является такой правовой акт, как правила внутреннего распорядка. В учреждении правила внутреннего распорядка составляются отдельно для сотрудников (работников) учреждения и осужденных (подозреваемых, обвиняемых).

Значимость правил внутреннего служебного распорядка для сотрудников уголовно-исполнительной системы – это одна из ключевых особенностей служебных отношений уголовно-исполнительной системы, так как коллективная работа и труд лиц, проходящих службу по контракту, предполагает образование конкретно установленного правового порядка, на условиях которого выполняется круг служебных обязанностей⁷⁹.

Безусловно, следование правилам гарантирует координацию в отношениях среди сотрудников и учреждением в целом, а также между отдельными сотрудниками. Правила внутреннего распорядка определяют нормы служебного времени для сотрудников и работников исправительного учреждения. Служебное время – это время, на протяжении которого сотрудник, основываясь на правилах внутреннего служебного распорядка учреждения или органа УИС, должностной инструкции и условиях, прописанных в контракте, должен исполнять назначенные ему служебные обязанности, и иные периоды, соответствующие ФЗ, а также иным нормативно-правовым актам РФ.

Правилами внутреннего распорядка учреждения или органа УИС определена продолжительность служебного времени, установлено начало рабочего дня, время на обеденный перерыв, его окончание, а также режим рабочего времени, посредством которого обеспечивается отработка установленной действующим законодательством нормы времени службы сотрудника⁸⁰.

Режим рабочего времени должен предусматривать:

- продолжительность рабочей недели (ст. 91, 92, 111 ТК РФ);
- ненормированный рабочий день для отдельных категорий работников (ст. 101);
- продолжительность ежедневной работы (смены) (ст. 94 ТК РФ);
- время для перерыва в работе (перерывы для отдыха и питания (ст. 108 ТК РФ);
- перерыв для обогрева и отдыха (ст. 109 ТК РФ);
- перерыв для кормления ребенка (ст. 258 ТК РФ);
- количество смен в сутки (ст. 103 ТК РФ);
- чередование нерабочих и рабочих дней;

⁷⁹ Нечевин Д. К. Проблемы организации службы в уголовно-исполнительной системе России: учебное пособие / Д. К. Нечевин. Сыктывкар: АК-ЮНИ, 2019. С. 60.

⁸⁰ Емельянова Е. В., Шамсунов С. Х. О необходимости принятия отдельного закона о прохождении службы в уголовно-исполнительной системе / Е. В. Емельянова, С. Х. Шамсунов // Уголовно-исполнительное право. 2017. № 4. С. 46.

- еженедельный непрерывный отдых (ст. 107, 110, 111 ТК РФ);
- работа в режиме гибкого рабочего времени (ст. 105 ТК РФ);
- суммированный учет рабочего времени (ст. 104 ТК РФ).

Выделяют следующие основные виды режима служебного времени:

- вахтовый метод;
- сменная работа;
- рабочая неделя.

Рабочее время установлено действующим законом, и его нормальная продолжительность составляет не более 40 часов в неделю⁸¹. Данная норма в отечественном законодательстве является общей продолжительностью рабочего дня и установлена как для гражданских работников (временнонаемных), так и для сотрудников УИС.

В правилах внутреннего распорядка регулируются все виды служебного времени. Различается несколько видов служебного времени: нормальная продолжительность служебного времени, сокращенное служебное время и неполное служебное время⁸².

Нормальная продолжительность служебного времени заключена в общеустановленной длительности рабочего дня, протяжением восемь часов при пятидневной рабочей неделе, с соответствующей длительностью не более сорока часов.

В установленное время могут включаться специальные перерывы, зачитывающиеся в период рабочего времени: например, на обогрев и отдых, которые необходимы в холодное время года сотрудникам, работающим на открытом воздухе, в районах Крайнего Севера и приравненных к нему районах, в закрытых необогреваемых помещениях; перерывы для принятия пищи в местах выполнения служебных обязанностей (например, в здании помещения, функционирующего в режиме следственного изолятора, с территории которого нельзя выходить до окончания рабочего дня).

Также для сотрудников-женщин предоставляется перерыв для кормления ребенка в возрасте до полутора лет, что соответствует статье 258 Трудового кодекса Российской Федерации, в которой определено, что к сотрудникам УИС применяются нормы трудового законодательства, как и ко всем работающим гражданам.

Исключением в вопросе сорокачасовой рабочей неделе являются лишь сотрудники женщины, служащие в учреждениях уголовно-исполнительной системе на территориях и в районах Крайнего Севера, а также иных местностях с неблагоприятными условиями для жизни. Продолжительность рабочего дня для указанной категории служащих составляет 36 часов в неделю.

Второй вид рабочего времени рассчитан на меньший круг сотрудников уголовно-исполнительной системы, тех, кто проходит службу в неблагоприятных для здоровья условиях. Для данных сотрудников установлено сокращенное служебное время. Сокращенным служебным временем признается узаконенная продолжительность служебного времени менее общепринятой, но с полной ее оплатой.

Должности в уголовно-исполнительной системе, которым определены сокращенное время, порядок и условия прохождения службы во вредных для здоровья условиях, установлены постановлением федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний. Сокращенное время работы в соответствии с нормами российского законодательства должно составлять в неделю не более 36 часов⁸³.

Следует отличать неполное служебное время, которое является частью нормального или сокращенного рабочего времени, предоставляемое сотруднику по его инициативе и оплачиваемое в соотношении отработанному времени.

⁸¹ Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 1 марта 2022 г.: [принят 21 декабря 2001 г. № 197-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁸² Борзенко Ю. А. Расторжение контракта в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации / Ю. А. Борзенко // Вестник Кузбасского института. 2020. № 2(43). С. 157.

⁸³ Демидов О. Г., Михайлова О. Е. Некоторые вопросы применения в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы норм, регулирующих рабочее время / О. Г. Демидов, О. Е. Михайлова // Закон и право. 2019. № 9. С. 90.

В соответствии с правилами внутреннего распорядка и отдельным соглашением с сотрудником в течение неполного рабочего дня сотрудник занят не все время, а только часть, например шесть часов вместо восьми. В правилах внутреннего распорядка обязательно указываются лица, кому предоставляется неполное служебное время:

- беременные женщины;
- сотрудники, которые осуществляют уход за больным членом семьи по медицинским показаниям;
- сотрудники, которые воспитывают ребенка-инвалида, не достигшего восемнадцати лет.

Служба в ночное время предусматривает выполнение служебных обязанностей в период с 22 часов вечера до 6 часов утра. В уголовно-исполнительной системе правилами внутреннего распорядка должна быть определена норма, регулирующая дневное и ночное время службы, где за работу в ночное время положена прибавка в виде 20 % от должностного оклада⁸⁴.

К этим видам относятся ненормированный рабочий день и сверхурочная работа. В правилах внутреннего распорядка обязательно закрепляется норма, устанавливающая, что при необходимости сотрудники УИС могут быть привлечены к выполнению служебных обязанностей сверх установленного времени, а также в ночное время, выходные и праздничные дни.

В Законе о службе в УИС сказано, что необходимо издавать приказ о привлечении сотрудника к сверхурочной работе и учитывать сверхурочную работу в таблице⁸⁵.

Отдельным сотрудникам правилами внутреннего распорядка и приказом начальника органа ФСИН России устанавливается ненормированный рабочий день. К примеру, это делается в отношении сотрудников, являющихся руководителями из числа должностей старшего и высшего начальствующего состава. Приказ руководителя в силах установить ненормированный служебный день в отношении сотрудников, состоящих на иных должностях. Следовательно, условия ненормированного служебного дня подходят не всем сотрудникам УИС, а лишь отдельным в соответствии с указанными выше нормами Закона о службе в УИС.

Принцип ненормированного рабочего дня закреплен в статье 101 ТК РФ. В соответствии с данной статьей ненормированный рабочий день – это особый режим работы, когда некоторые работники могут по приказу работодателя при необходимости в нужное время привлекаться к исполнению своих трудовых обязанностей за пределами установленной для них продолжительности рабочего времени⁸⁶.

У сотрудников с ненормированным рабочим днём имеется дополнительный отпуск не менее трёх и не более десяти календарных дней в соответствии с ч. 6 ст. 60 Закона о службе в УИС. Служба в уголовно-исполнительной системе – есть отдельный вид федеральной государственной службы.

Сотруднику при привлечении его к сверхурочной работе предоставляются компенсации в виде отдыха той же продолжительности, но в другие дни, выбранные им, в соответствии с установленными нормами. Если возможность организовать отдых не может быть предоставлена, то время исполнения служебных обязанностей сверх установленной продолжительности служебного времени, а также ночью, в выходные, нерабочие и праздничные дни суммируется. Сотруднику могут быть предоставлены дополнительные дни отдыха соответствующей отработанному времени продолжительности. По желанию сотрудника выходные могут быть присоединены к ежегодному оплачиваемому отпуску. По просьбе вместо предоставления дополнительных дней отдыха сотруднику может быть выплачена денежная компенсация.

⁸⁴ Об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России от 26 сентября 2013 г. № 533 // ФСИН России: офиц. сайт. 12.04.2022 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 02.02.2024).

⁸⁵ О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 30 апреля 2021 г.: № 171 [принят 3 июля 2018 года № 197-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁸⁶ Демидов О. Г., Михайлова О. Е. Некоторые вопросы применения в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы норм, регулирующих рабочее время / О. Г. Демидов, О. Е. Михайлова // Закон и право. 2019. № 9. С. 90.

Интересно, что Закон о службе в УИС не устанавливает понятие сверхурочной службы, в связи с этим положение ст. 99 ТК РФ о сверхурочной работе применяться не должно. К тому же не применимы в полном объеме положения ст. 113 ТК РФ о запрете выхода на работу в выходные и нерабочие праздничные дни и ст. 96 ТК РФ об организации работы в ночное время. Служебные обязанности сотрудников уголовно-исполнительной системы установлены с особым порядком привлечения к службе.

Работа посменно подразумевает под собой выход на службу в основные смены, это устанавливается необходимостью соблюдения допустимой продолжительности рабочего дня, а также возможностью эффективного устройства самой работы уголовно-исполнительной системы с целью достижения максимальной производительности и эффективности труда.

Другими словами, работа посменно в первую очередь подразумевает, что каждый сотрудник при таком графике должен выполнять необходимый объем работы за определенное количество часов в режиме рабочего дня, это закрепляет трудовой договор. Чтобы урегулировать сменный тип работы, разрабатывается сменный график (табель рабочего времени), который содержит в себе полную информацию о трудовых днях.

В Трудовом кодексе РФ говорится о том, что смены могут разделяться на ночные и дневные, а также вечерние. Для их различия во внимание берется время (конкретные часы), в которое сотрудник должен выйти в свою смену на работу. Ночная смена будет длиться с 22:00 по местному времени и до 6:00 утра следующего дня. Трудовой кодекс устанавливает запрет на труд сотрудников подряд в двух сменах: между трудовыми днями должен присутствовать отдых, количество часов в котором устанавливается в производственном графике, но не может превышать 42 часов в неделю⁸⁷.

График смен, в котором ведется запись и учет отработанных часов и дней, подразумевает:

- время на еженедельный отдых;
- отдых между сменами, где количество часов устанавливается в соответствии с законодательством;
- ограничение количества часов для привлечения сотрудника к сверхурочной работе, если подобную возможность содержит служебный договор;
- выход и оплату работы в праздничные и выходные дни и прочие нюансы.

Служебная смена – это установленная правилами внутреннего распорядка и иными нормативно-правовыми актами продолжительность рабочего времени в течение дня⁸⁸. Обычно продолжительность рабочего времени не должна превышать 40 часов в неделю, таким образом, устанавливается максимальная продолжительность рабочей недели для всех работников Российской Федерации независимо от того, на предприятии (в организации) какой организационно-правовой формы они работают, на временной или сезонной работе, при пятидневной или шестидневной рабочей неделе⁸⁹.

Государственные учреждения, находящиеся на бюджетном финансировании, должны обеспечивать 40-часовую рабочую неделю, и никакие локальные нормативно-правовые акты не вправе ее сократить. Работа в течение двух смен подряд запрещается.

Также существует и другой режим служебного времени, именуемый как ненормированный рабочий день.

В ст. 101 ТК РФ сказано об особом режиме работы, при котором некоторые работники могут по приказу работодателя при вызванной необходимости в определенное время привлекаться к выполнению своих трудовых задач за пределами установленной продолжительности рабочего времени. Перечень должностей работников, у которых может применяться ненормированный ра-

⁸⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 25 марта 2022 г.: [принят Государственной Думой 13 июня 1996 года, Одобрен Советом Федерации 16 июня 1996 г. № 63-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁸⁸ Об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России от 26 сентября 2013 г. № 533 // ФСИН России: офиц. сайт. 12.04.2022 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

⁸⁹ Демидов О. Г., Михайлова О. Е. Некоторые вопросы применения в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы норм, регулирующих рабочее время / О. Г. Демидов, О. Е. Михайлова // Закон и право. 2019. № 9. С. 90.

бочий день, устанавливается коллективным договором, соглашением или правилами внутреннего трудового распорядка организации.

Сотрудникам, выполняющим служебные обязанности на основании графика сменности, устанавливается суммированный учет рабочего времени (год, полугодие, квартал). Продолжительность рабочего времени за учетный период не должна превышать нормального числа рабочих часов.

При суммированном учете рабочего времени денежная компенсация за работу сверх нормального количества рабочих часов за учетный период выплачивается в следующем порядке: в полуторном размере оплачиваются сверхурочные часы, не превышающие в среднем двух часов за каждый рабочий день в учетном периоде по календарю рабочей недели, установленному в подразделении, а остальные часы оплачиваются в двойном размере часовой ставки⁹⁰.

Замечено, что на практике в учреждениях и органах УИС нарушаются нормы, определяющие служебное время. Его средняя продолжительность в действительности составляет свыше нормальной, установленной Законом о службе продолжительности⁹¹.

Это объясняется увеличением объема работы, которую следует выполнять вне пределов оптимальной продолжительности рабочего времени по инициативе работодателя. В то же время отработанный период сверх установленной нормы не всегда учитывается и регистрируется в табелях учёта рабочего времени и не всегда возмещается. Данный факт подтверждает необходимость введения первоклассного регулирования служебного времени на уровне закона касательно сотрудников УИС, а также ответственности должностных лиц за несоблюдение указанных норм.

Вторым обязательным локальным актом являются правила по защите персональных данных сотрудников. В соответствии с действующим законодательством в каждом учреждении начальником издается приказ об обработке персональных данных сотрудников и работников⁹².

В соответствии с приказом утверждаются:

- политика в отношении обработки персональных данных;
- правила обработки персональных данных;
- правила рассмотрения запросов субъектов персональных данных или их законных представителей;
- правила осуществления внутреннего контроля соответствия обработки персональных данных требованиям к защите персональных данных;
- правила оценки вреда, который может быть причинен субъектам персональных данных в случае нарушения требований по обработке и обеспечению безопасности персональных данных;
- форма согласия на обработку персональных данных;
- форма согласия на обработку персональных данных, разрешенных законным представителем субъекта персональных данных;
- форма согласия на обработку персональных данных, разрешенных субъектом персональных данных для распространения;
- форма согласия на обработку персональных данных, разрешенных законным представителем субъекта персональных данных для распространения;
- форма разъяснения субъекту персональных данных юридических последствий отказа предоставить свои персональные данные;
- форма разъяснения законному представителю субъекта персональных данных юридических последствий отказа предоставить согласие на обработку персональных данных;
- должностная инструкция ответственного за организацию обработки персональных данных;
- перечень информационных систем персональных данных.

⁹⁰ Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: приказ ФСИН России от 16 августа 2021 г. № 701 // ФСИН России: офиц. сайт. 12.02.2024 г. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

⁹¹ Нечевин Д. К. Проблемы организации службы в уголовно-исполнительной системе России: учебное пособие / Д. К. Нечевин. Сыктывкар: АК-ЮНИ, 2019. С. 78.

⁹² О персональных данных: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 2 июля 2021 г. [принят 8 июля 2006 года № 127-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

Из числа руководителей учреждения данным приказом назначается ответственный за организацию обработки персональных данных.

Правила обработки персональных данных в учреждении уголовно-исполнительной систем устанавливают процедуры, направленные на выявление и предотвращение нарушений законодательства Российской Федерации в сфере персональных данных, и определяют для каждой цели обработки персональных данных содержание обрабатываемых персональных данных, категории субъектов, персональные данные которых обрабатываются, сроки их обработки и хранения, порядок уничтожения при достижении целей обработки или при наступлении иных законных оснований в учреждении.

Учреждение УИС как оператор осуществляет обработку персональных данных, определяет цели обработки персональных данных, состав персональных данных, подлежащих обработке, действия (операции), совершаемые с персональными данными.

Для выявления и предотвращения нарушений, предусмотренных законодательством Российской Федерации в сфере персональных данных, в учреждении используются следующие процедуры:

- осуществление внутреннего контроля соответствия обработки персональных данных требованиям к защите персональных данных, установленных Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», в том числе в части обеспечения необходимого уровня защищенности (конфиденциальности) персональных данных при их обработке; организация и проведение периодических проверок условий обработки персональных данных, определение по результатам указанных проверок мер, необходимых для устранения выявленных нарушений;

- определение вреда, который может быть причинен категориям субъектов, персональные данные которых обрабатываются, оценка его возможных последствий;

- ознакомление субъектов персональных данных, осуществляющих обработку персональных данных, с положениями законодательства Российской Федерации в области персональных данных, в том числе с требованиями к защите персональных данных, и данных правил;

- прекращение обработки персональных данных при достижении целей обработки персональных данных;

- недопущение обработки персональных данных, несовместимых с целями сбора персональных данных;

- установление и устранение избыточности состава, содержания, объема обрабатываемых персональных данных заявленным целям обработки;

- обеспечение при обработке персональных данных их точности и достаточности, а в необходимых случаях и актуальности по отношению к целям обработки персональных данных;

- уничтожение или обезличивание обрабатываемых персональных данных при достижении целей обработки или в случае утраты необходимости в достижении целей обработки, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации в области персональных данных.

Категории субъектов, персональные данные которых обрабатываются в учреждении УИС:

- физические лица, являющиеся сотрудниками учреждения;

- физические лица, претендующие на замещение должностей сотрудников учреждения;

- физические лица, обратившиеся в учреждение, в письменной форме или в форме электронного документа, а также с устным обращением;

- лица, состоящие в родстве (свойстве) с субъектами персональных данных, указанными выше;

- супруги субъектов персональных данных, указанных выше, в том числе бывшие, супруги братьев и сестер, братья и сестры супругов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- если в учреждении есть свой сайт, то и пользователи данного сайта.

Целью обработки персональные данные в учреждении является:

- обеспечение кадровой работы, в том числе содействие работникам учреждения в прохождении службы (выполнении работы), должностного роста, формирования кадрового резерва;

- противодействие коррупции;

- рассмотрение обращений граждан Российской Федерации и последующее их уведомление о результатах рассмотрения;

- оказание услуг и выполнение работ;
- выполнение возложенных на учреждение целей и задач;
- оформление допуска к государственной тайне.

Хранение персональных данных должно осуществляться в форме, позволяющей определить категорию субъекта, персональные данные которого обрабатываются, не дольше, чем этого требуют цели обработки персональных данных, если срок хранения персональных данных не установлен федеральным законом, договором, стороной которого, выгодоприобретателем или поручителем, по которому является субъект персональных данных.

Обрабатываемые персональные данные подлежат уничтожению по достижении целей обработки или в случае утраты необходимости в достижении этих целей, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Уничтожение по окончании срока обработки персональных данных на электронных носителях производится путем механического нарушения целостности носителя, не позволяющего произвести считывание или восстановление персональных данных, или удаления с электронных носителей методами и средствами гарантированного удаления остаточной информации.

Самым распространенным видом локальных актов в учреждении являются положения о структурных подразделениях и основных направлениях деятельности.

Приказ ФСИН РФ от 17.03.2008 № 154 «Об утверждении примерных структур и расчетов штатной численности начальствующего состава, рабочих и служащих исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы и методических рекомендаций по разработке их штатных расписаний» устанавливает, что в исправительной колонии принимаются положения о структурных подразделениях⁹³.

На примере исправительной колонии приведем перечень имеющихся в учреждении локальных актов (положений), устанавливающих правовой статус структурных подразделений исправительной колонии:

- по подразделениям, которые непосредственно подчинены начальнику учреждения: положения о канцелярии, бухгалтерии и организационно-аналитическом отделе (группе);
- по подразделениям, подчиненным заместителю начальника исправительной колонии по безопасности и оперативной работе: положения об оперативном отделе (группе), отделе безопасности, отделе специального учета, подразделении вневедомственной охраны;
- по подразделениям, подчиненным заместителю начальника учреждения по охране: положения об отделе охраны, группе инженерно-технического обеспечения и кинологической службе;
- по подразделениям, подчиненным заместителю начальника исправительной колонии по кадрам и воспитательной работе: положение об отделе кадров и работы с личным составом, положение об отделе социально-психологической работы с осужденными, положение об отделе по воспитательной работе с осужденными, положение о группе социальной защиты осужденных, положение о группе учета трудового стажа, положение о психологической лаборатории (группе);
- по направлению заместителя начальника исправительной колонии – начальника центра трудовой адаптации осужденных: положения о центре трудовой адаптации осужденных, об отделе трудовой занятости осужденных;
- по направлению заместителя начальника исправительной колонии по тылу: положения об отделе интендантского и хозяйственного обеспечения, об автомобильной службе (гараже);
- по направлению заместителя начальника исправительной колонии по лечебно-профилактической работе: положение о медицинской части;
- по линии главного инженера исправительной колонии принимается положение о энерго-механическом отделе и службе технического обеспечения.

Нами были рассмотрены локальные акты, которые обязательно принимаются в каждом учреждении. Мы видим, что их перечень не совпадает с трудовым законодательством. Кроме того,

⁹³ Об утверждении примерных структур и штатной численности начальствующего состава, рабочих и служащих исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы и методических рекомендаций по разработке и их штатных расписаний: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 20 марта 2010 г. № 141 [принят 17 марта 2008 г. № 154]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

каждый из рассмотренных актов имеет ряд особенностей в структуре, содержании и порядке принятия.

4.2. Правовые акты, издаваемые в учреждении по осужденным

Правовые акты, издаваемые в отношении осужденных к лишению свободы, можно разделить на приказы и постановления⁹⁴. Причем правотворческая деятельность на локальном уровне регулируется не служебным, а уголовно-исполнительным законодательством. Как уже отмечалось выше, правотворческая деятельность в отношении осужденных в основном носит правоприменительный характер, а те нормы, которые принимаются локальными актами, жестко привязаны к действующему федеральному законодательству, включая приказы Министерства юстиции России.

Все правовые акты, издаваемые в отношении осужденных к лишению свободы (подозреваемых и обвиняемых), касаются их статуса и официально не могут считаться нормативными и должны издаваться в точном соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации⁹⁵. Кодекс делегирует часть полномочий Министерству юстиции Российской Федерации в вопросе установления Правил внутреннего распорядка исправительного учреждения.

Уголовно-исполнительный кодекс устанавливает несколько полномочий начальника исправительного учреждения в вопросах издания приказа по осужденным:

1. Осужденные обязаны носить одежду установленного образца с нагрудными отличительными знаками. Образец формы одежды, исходя из сезона, климатических условий, проводимых мероприятий с осужденными, распорядка дня и других особенностей исполнения наказания определяется приказом начальника исправительного учреждения. Общие нормы относительно норм вещевого довольствия установлены Приказом Минюста России от 03.12.2013 № 216 «Об утверждении норм вещевого довольствия осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся в следственных изоляторах»⁹⁶.

Так, предметы одежды для осужденных к лишению свободы мужчин состоят из: головного убора зимнего, головного убора летнего, куртки утепленной (категории «А» и «Б»), костюма мужского, сорочки верхней, свитера трикотажного, белья нательного, майки, футболки с короткими рукавами, трусов, носков хлопчатобумажных, носков шерстяных, брюк утепленных, рукавиц, перчаток полушерстяных, ботинок комбинированных, тапочек, полуботинок летних, сапог зимних и тапочек.

Вещевое довольствие осужденных подразделяется на летнюю и зимнюю форму одежды. Переход на ношение летней и зимней формы одежды устанавливается приказами руководителей учреждений уголовно-исполнительной системы. На летний период: в районах с жарким климатом – до 1 апреля; в районах с умеренным климатом – до 15 апреля; в районах с холодным и особо холодным климатом – до 30 апреля.

На зимний период: в районах с холодным и особо холодным климатом – до 1 октября; в районах с умеренным климатом – до 15 октября; в районах с жарким климатом – до 1 ноября. В зависимости от местных климатических условий руководители учреждений УИС могут принимать решения о переходе на зимнюю и летнюю форму одежды ранее или позднее установленных сроков.

При переходе на летнюю и зимнюю форму одежды руководители учреждений УИС проводят строевые смотры, на которых проверяется наличие и состояние предметов вещевого довольствия осужденных.

⁹⁴ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 1-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 21 декабря 2021 г.: [принят Государственной Думой 18 декабря 1996 года; одобрен Советом Федерации 25 декабря 1996 года]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁹⁵ Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации (постатейный) с учетом практики Европейского суда по правам человека, Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ / под ред. А. В. Бриллиантова. М.: Проспект, 2020. С. 57.

⁹⁶ Об утверждении норм вещевого довольствия осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся в следственных изоляторах: приказ Минюста России: текст с изменениями и дополнениями на 23 апреля 2018 г. № 145: [принят 3 декабря 2012 г. № 216]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

Таким образом, начальник учреждения, исходя из погодных условий, времени года, особенностей регионального климата, определяет на текущий момент форму одежды и сочетание предметов одежды осужденных к лишению свободы. Начальник также в праве самостоятельно определять время перехода осужденных с летнего на зимний или с зимнего на летний тип одежды.

2. Обязательным локальным актом, который издается в отношении осужденных, является утверждаемый в учреждении распорядок дня. Данное правило предусмотрено Правилами внутреннего распорядка исправительного учреждения⁹⁷.

Распорядок дня на основе примерного распорядка дня осужденных, а также распорядок дня осужденных, содержащихся в ШИЗО, ПКТ, ЕПКТ, одиночных камерах, на основе примерного распорядка дня осужденных, содержащихся в ШИЗО, ПКТ, ЕПКТ, одиночных камерах, утверждается приказом начальника ИУ, доводится до сведения администрации ИУ и осужденных и размещается в общедоступных местах в виде наглядной информации.

Примерный распорядок дня осужденных предусматривает: подъем – не позднее 05:00 – 06:00; физическая зарядка (продолжительность) – до 15 мин; туалет, заправка коек – до 20 мин.; утренний осмотр, утренняя и вечерняя проверки – до 40 мин; завтрак – до 30 мин; развод на работу – до 40 мин; рабочее время – в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации; обед – до 40 мин.: вывод с работы, вечерний туалет – до 25 мин.; ужин – до 30 мин.; личное время – 2 часа; воспитательные мероприятия – до 1 часа; подготовка ко сну – до 10 мин.; сон (непрерывный) – 8 часов.

Количество вещей и предметов, продуктов питания, которые осужденные могут иметь при себе, определяется в приложении к приказу ИУ, утверждающему распорядок дня ИУ, исходя из местных условий и возможностей. Общий вес принадлежащих осужденному вещей и предметов, продуктов питания, за исключением находящихся на складе ИУ, не может превышать 36 кг.

Распорядок дня составляется в каждом ИУ исходя из местных условий, продолжительности светового дня, времени года. В случае если осужденные работают на производстве в несколько смен, распорядок составляется для каждой смены.

Распорядок дня осужденных, содержащихся в карантинном отделении, строгих условиях отбывания наказания, транзитно-пересыльном пункте, помещениях камерного типа, единых помещениях камерного типа, одиночных камерах колоний особого режима, штрафных изоляторах, а также находящихся в ежегодном оплачиваемом отпуске и размещенных в изолированных участках, устанавливается отдельно (вывод осужденных на прогулку осуществляется с учетом их желания, за исключением случаев, необходимых для технического осмотра камер).

Распорядок в выходные и праздничные дни устанавливается с учетом воспитательных, культурно-массовых, спортивно-массовых и других мероприятий и утверждается приказом ИУ.

2. В целях оптимизации работы исправительного учреждения в направлении прием передач, проведения длительных и краткосрочных свиданий, выдачи посылок, передач и бандеролей начальником исправительного учреждения утверждается график работы комнат свиданий, график предоставления свиданий⁹⁸. Графики разрабатываются в соответствии с требованиями уголовно-исполнительного законодательства РФ, а также Трудового кодекса РФ для сотрудников, осуществляющих прием передач, выдачу осужденным вложений из передач, посылок, бандеролей, а также предоставляющих длительные и краткосрочные свидания.

Осужденным предоставляются краткосрочные свидания продолжительностью четыре часа и длительные свидания продолжительностью трое суток на территории исправительного учреждения.

В соответствии с требованиями статьи 89 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, осужденным предоставляются длительные свидания с правом совместного проживания с супругом (супругой), родителями, детьми, усыновителями, усыновленными, родными братьями и сестрами, де-

⁹⁷ Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: приказ Минюста России: текст с изменениями и дополнениями на 22 сентября 2021 г. № 561 [принят 16 декабря 2016 г. № 202]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

⁹⁸ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 1-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 21 декабря 2021 г. № 174: [принят 18 декабря 1996 года № 1-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

душками, бабушками, внуками, а с разрешения начальника исправительного учреждения – с иными лицами.

Согласно требованиям п. 68 Правил внутреннего распорядка исправительного учреждения, «разрешение на свидание дается начальником исправительного учреждения или лицом, его замещающим, по заявлению осужденного либо лица, прибывшего к нему на свидание. При отказе в предоставлении свидания на заявлении желающего встретиться с осужденным делается пометка о причинах отказа»⁹⁹.

Разрешение на свидание дается начальником исправительного учреждения, лицом, его замещающим либо назначенным приказом начальника исправительного учреждения ответственным по исправительному учреждению, в выходные и праздничные дни по заявлению (в том числе посредством электронной записи) осужденного либо лица, прибывшего к нему на свидание.

4. Разрешение на длительный и краткосрочный выезд за пределы ИУ, а также на выезды для свидания с ребенком и устройства детей у родственников либо в детском доме дается начальником ИУ на основании письменного заявления осужденного и оформляется приказом ИУ, копия которого направляется в территориальный орган ФСИН России¹⁰⁰.

Следует заметить, что ряд полномочий руководителя исправительного учреждения реализуется не через приказ, а через визирующую надпись на заявлении «разрешаю» или «не разрешаю»¹⁰¹.

Постановление является индивидуальным правовым актом правоприменительного значения. Постановления начальников исправительных учреждений также являются процессуальными документами, так как являются частью процедур исполнения наказаний. Уголовно-исполнительный кодекс требует издание постановлений в следующих случаях:

1. В статье 96 закрепляются условия и порядок передвижения осужденных к лишению свободы без конвоя или сопровождения. Право передвижения без конвоя или сопровождения за пределами исправительного учреждения предоставляется осужденному постановлением начальника исправительного учреждения. В случае нарушения осужденным Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений либо в случае изменения характера работ, выполняемых осужденным, передвижение без конвоя или сопровождения отменяется постановлением начальника исправительного учреждения.

2. В статье 106 закреплены правила привлечения осужденных к лишению свободы к работам без оплаты труда. Осужденные к лишению свободы могут привлекаться без оплаты труда только к выполнению работ по благоустройству исправительных учреждений и прилегающих к ним территорий. К указанным работам осужденные привлекаются в порядке очередности в свободное от работы время, их продолжительность не должна превышать двух часов в неделю.

3. В статье 117 установлен порядок применения мер взыскания к осужденным к лишению свободы. Взыскание налагается постановлением начальника исправительного учреждения или лица, его замещающего.

4. В статье 121 установлены условия отбывания лишения свободы в исправительных колониях общего режима. В случае отказа в предоставлении свидания в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи начальником исправительной колонии выносится мотивированное постановление.

Осужденным, отбывающим наказание в облегченных условиях, в целях успешной социальной адаптации по их заявлению на основании постановления начальника исправительной коло-

⁹⁹ Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: приказ Минюста России: текст с изменениями и дополнениями на 22 сентября 2021 г. № 187 [принят 16 декабря 2016 г. № 202]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹⁰⁰ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 1-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 21 декабря 2021 г. № 174: [принят 18 декабря 1996 года]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

¹⁰¹ Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания задержанных и заключенных под стражу: учебное пособие / Е. Л. Никитин, М. Н. Кустов. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2020. С. 32.

нии за шесть месяцев до окончания срока наказания разрешается проживать и работать под надзором администрации исправительной колонии за пределами исправительной колонии, за исключением случаев, если имеется мотивированное постановление начальника исправительной колонии об отказе в проживании и работе за ее пределами.

В статье 129 установлены условия отбывания лишения свободы в колониях-поселениях.

Проживание осужденных осуществляется, как правило, в специально предназначенных для них общежитиях. Осужденным, не допускающим нарушений установленного порядка отбывания наказания и имеющим семьи, по постановлению начальника колонии-поселения может быть разрешено проживание со своими семьями на арендованной или собственной жилой площади, находящейся в пределах колонии-поселения или муниципального образования, на территории которого расположена колония-поселение. Указанные осужденные обязаны являться для регистрации в колонию-поселение до четырех раз в месяц. Периодичность регистрации устанавливается постановлением начальника колонии-поселения. Жилые помещения, в которых проживают осужденные, могут посещаться в любое время представителем администрации колонии-поселения.

Труд осужденных регулируется законодательством Российской Федерации о труде, за исключением правил приема на работу, увольнения с работы и перевода на другую работу. Перевод осужденных на другую работу, в том числе в другую местность, может осуществляться администрацией предприятия, на котором они работают, по согласованию с администрацией колонии-поселения.

При применении к осужденным, отбывающим лишение свободы в колониях-поселениях и не занятым общественно полезным трудом, взыскания в виде запрещения выхода за пределы общежития в свободное от работы время на срок до 30 дней им предоставляется право на ежедневную прогулку продолжительностью не менее двух часов.

Право на издание индивидуальных правовых актов правоприменительного характера начальникам исправительных учреждений дает не только Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, но и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Пункт 5 ч. 2 ст. 157 УПК РФ наделил начальников исправительных учреждений правом производства неотложных следственных действий по преступлениям: 1) против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками учреждений и органов УИС; 2) совершенных в расположении исправительного учреждения иными лицами (неопределенным кругом субъектов)¹⁰².

На основании ч. 1 ст. 74 УИК РФ к названной категории уголовно-процессуальных субъектов производства неотложных следственных действий относятся начальники исправительных колоний, воспитательных колоний, тюрем, лечебных исправительных учреждений, следственных изоляторов.

Что касается начальников СИЗО, то они и в этом уголовно-процессуальном статусе ограничены. Они компетентны проводить неотложные следственные действия (при наличии указанного условия) по преступлениям, совершенным определенными (ранее обозначенными нами) категориями осужденных.

Деятельность начальника исправительного учреждения многофункциональна. Непосредственно ему проводить неотложные следственные действия вряд ли возможно и целесообразно. Для решения этого вопроса следует:

1) утвердить приказ начальника ИУ, в котором на конкретное лицо (лиц) начальствующего состава возложить на конкретный период обязанность по производству неотложных следственных действий;

2) давать разовые письменные поручения (распоряжения) начальника ИУ конкретному должностному лицу на производство неотложных следственных действий. Такие лица должны обладать необходимыми правовыми знаниями и не иметь отношения к выполнению оперативно-розыскных мероприятий.

¹⁰² Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 1-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 21 декабря 2021 г.: [принят 18 декабря 1996 года № 1-ФЗ]. Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

Подводя итоги по вопросу правотворчества на уровне отдельных учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, можно сделать следующие выводы:

1. Правотворческая деятельность начальников учреждений уголовно-исполнительной системы и обычных работодателей регулируются разным законодательством. Так, в отношении обычных работодателей в Российской Федерации действует Трудовой кодекс Российской Федерации. На сотрудников уголовно-исполнительной системы Трудовой кодекс Российской Федерации распространяется только по остаточному принципу. Правотворческая деятельность начальников исправительных учреждений наряду со служебным законодательством может регулироваться и нормами трудового права.

2. В исправительных учреждениях осуществляют деятельность не только сотрудники, но и работники, принятые по трудовому договору. В отношении сотрудников действует трудовой кодекс Российской Федерации, а значит, что учет мнения представительного органа (первичной профсоюзной организации) обязателен. В отношении работников ряд локальных актов должен приниматься с учетом мнения коллектива работников. Данное правило фактически повсеместно не соблюдается.

3. Существуют схожие нормы как для деятельности обычных работодателей, так и для правотворческой деятельности начальников учреждений уголовно-исполнительной системы. Тем не менее правотворческая деятельность начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы значительно ограничена приказами Министерства юстиции России, Федеральной службы исполнения наказаний, индивидуальными актами территориальных органов. Обычные работодатели ограничены в основном только нормами Трудового кодекса Российской Федерации. Более того, из компетенции начальников учреждений фактически изъяты ряд полномочий, которые осуществляют руководители любых юридических лиц. К примеру, принятие учредительных документов (в частности, устава учреждения) осуществляется Приказом директора ФСИН России, начальники исправительных учреждений не принимают акты по установлению правил проведения аттестации и выплате заработной платы.

4. Федеральная инспекция труда Российской Федерации не осуществляет контроль за соблюдением трудового законодательства в исправительной колонии. Кроме того, начальники исправительных учреждений могут быть привлечены только к дисциплинарной ответственности вышестоящим руководителем. К административной ответственности за нарушение локальных актов начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы не привлекаются в силу их статуса сотрудника правоохранительного органа.

5. Особенностью локального правотворчества является то, что штатное расписание самим учреждением не утверждается. В учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, непосредственно подчиненных центральному аппарату ФСИН России, штатное расписание устанавливается непосредственно директором. В учреждениях и органах, подчиненных территориальным органам ФСИН России, штатное расписание утверждается начальником территориального органа на основе типовых норм, утвержденных директором ФСИН России. Начальники учреждений лишь подают предложения об изменении штатных расписаний своих учреждений.

6. В отличие от трудового законодательства, в уголовно-исполнительной системе действуют типовые формы приказов по личному составу, действующие на основе Инструкции о делопроизводстве в уголовно-исполнительной системе.

7. К обязательным локальным актам в учреждении относятся: правила внутреннего распорядка учреждения, правила по защите персональных данных сотрудников, положения о структурных подразделениях и основных направлениях деятельности, приказ об утверждении должностных инструкций сотрудников и работников;

8. Одной из главных особенностей локального правотворчества учреждений и органов уголовно-исполнительной системы является то, что оно распространяется не только на персонал исправительного учреждения, но и на осужденных. Все правовые акты, издаваемые в отношении осужденных к лишению свободы (подозреваемых и обвиняемых), касаются их статуса и официально не могут считаться нормативными и должны издаваться в точном соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации. Правовые акты, издаваемые в отношении осужденных к лишению свободы можно разделить на приказы и постановления. Причем право-

творческая деятельность на локальном уровне регулируется не служебным, а уголовно-исполнительным законодательством. Как уже отмечалось выше, правотворческая деятельность в отношении осужденных в основном носит правоприменительный характер, а те нормы, которые принимаются локальными актами, жестко привязаны к действующему федеральному законодательству, включая приказы Министерства юстиции России.

Заключение

Подводя итоги рассмотрения вопросов ведомственного нормотворчества в уголовно-исполнительной системе, можно заключить следующее.

Едиными началами правотворческого процесса ФСИН России должны являться следующие основные начала, на которых должно основываться ведомственное планирование:

- сосредоточение усилий на разработке комплексных нормативных правовых актов, сведение до минимума количества локальных, частных нормативных правовых актов;
- приоритетность нормативного урегулирования основных сторон деятельности уголовно-исполнительной системы законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- устранение пробелов, имеющих в правовом регулировании организации и деятельности уголовно-исполнительной системы;
- приведение нормативных правовых актов в соответствие с нормами международного права, а также обязательствами, вытекающими из международных договоров Российской Федерации в области охраны прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью.

На наш взгляд, теоретическая неточность кроется в том, что на местах нормы в различных положениях, инструкциях, правилах, издаваемых начальниками территориальных органов и начальниками учреждений, создаются.

Такие неточности могут привести к признанию актов начальников учреждений и органов уголовно – исполнительной системы недействительными или даже незаконными.

Считаем, что ведомственное правотворчество, включая нормотворчество, осуществляет в Федеральной службе исполнения наказаний не только директор, но и нижестоящие руководители, просто официально их акты называть нормативными правовыми актами нельзя. Отличие в терминах и подходах между трудовым правом и законодательством о службе также объяснить трудно.

Устранение теоретических неточности связано с внесением изменений в такие нормативные правовые акты, как Приказ ФСИН России «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России» от 18 августа 2005 года № 718, Приказ ФСИН России «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний» от 14 августа 2020 года № 555.

Тем не менее, критикуя действующие акты ведомства, следует заметить, что теоретические неточности были заложены в актах более высокого уровня. Таким актом является Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 26 мая 2021 года, которое закрепило и формы нормативных правовых актов, и запрет нормативности для актов начальников территориальных органов, начальников органов и учреждений локального уровня.

Инновацией нормотворческой деятельности исполнительной власти стала разработка административных регламентов выполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Регламенты утверждаются в установленном порядке приказами директора ФСИН России или приказами министра юстиции Российской Федерации. Они включаются в перечень государственных услуг и государственных функций по контролю и надзору, формируемый Минэкономразвития России и размещаемый в федеральных государственных информационных системах «Федеральный реестр государственных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Концепция развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 года выделяет данную форму нормативного правового акта как перспективную и связывает с ней вопросы обеспечения прав осужденных и правовую защиту действий сотрудников исправительных учреждений.

Сфера локального нормотворчества в уголовно-исполнительной системе значительно уже, чем та сфера, которую регулируют обычные работодатели. В отличие от руководителей частных организаций и предприятий, начальники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы не могут самостоятельно определять структуру управления, предусматривать дополнительные льготы для сотрудников, устанавливать особые правила внутреннего распорядка.

Все жестко урегулировано федеральным законодательством и приказами Министра юстиции Российской Федерации и директора ФСИН России, так что нормы, содержащиеся в приказах и распоряжениях начальника исправительного учреждения, фактически являются применением норм вышестоящих актов.

Библиографический список

Научные, учебные, справочные издания

1. Акимов С. К. Локальное правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие / С. К. Акимов. – М.: Юридическая литература, 2019.
2. Готовцев А. В. Правовое регулирование нормотворческого процесса в уголовно-исполнительной системе: учебное пособие / А. В. Готовцев. – Саратов: Саратовское областное издательство, 2014.
3. Дедюхин В. В. Правовое обеспечение деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: правовые и организационные вопросы: учебное пособие / В. В. Дедюхин. – М.: Высш. шк., 2019.
4. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации (постатейный) с учетом практики Европейского суда по правам человека, Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ / под ред. А. В. Бриллиантова. – М.: Проспект, 2020.
5. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник для вузов / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М.: Дело, 2022.
6. Миронов Р. Г. Правоохранительные органы: учеб. пособие / Р. Г. Миронов. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2020.
7. Нечевин Д. К. Проблемы организации службы в уголовно-исполнительной системе России: учебное пособие. – Сыктывкар: АК-ЮНИ, 2019.
8. Правоведение: учебник / М. В. Мархгейм, Е. Е. Тонков, М. Б. Смоленский, Е. И. Мироненко; под ред. М. Б. Смоленского. – 12-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2019.
9. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / отв. ред. Ю. А. Ляхов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2021.
10. Прокурорский надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, мест содержания задержанных и заключенных под стражу: учебное пособие / Е. Л. Никитин, М. Н. Кустов. – СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2020.

Нормативные правовые акты

11. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 2 июля 2021 г. [от 1 июля 2010 г. № 1314]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>
12. О внесении изменений в Инструкцию по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, утвержденную приказом ФСИН России от 10 августа 2011 г. № 463 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы»: приказ ФСИН России от 7 марта 2012 г. № 149]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>
13. О концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ: [от 29 апреля 2021 г. № 420]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>
14. О нормативных правовых актах в Российской Федерации: проект Федерального закона. – Доступ с федерального портала проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/>
15. О персональных данных: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 2 июля 2021 г. [принят 8 июля 2006 года № 127-ФЗ]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>
16. О порядке вступления в силу нормативных правовых актов Федеральной службы исполнения наказаний, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации: приказ ФСИН России [от 11 января 2012 г. № 4]. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).
17. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов

исполнительной власти: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 29 мая 2017 года [от 23 мая 1996 г. № 763]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

18. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 июля 2021 года [от 25 августа 2012 г. № 851]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

19. О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008 г. [от 18 августа 2005 г. № 718]. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

20. О противодействии коррупции: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 16 декабря 2019 года [принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года, одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 года № 273-ФЗ]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

21. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 30 апреля 2021 г.: [принят Государственной Думой 3 июля 2018 года: одобрен Советом Федерации 13 июля 2018 года № 197-ФЗ]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

22. О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 1 июля 2016 г. [от 14 октября 2014 г. № 668]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

23. О создании рабочей группы по проведению экспертизы стратегий развития: письмо Минэкономразвития России: [от 18 августа 2004 № 14409-ГГ/Д03]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

24. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ [от 21 января 2020 г. № 21]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

25. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 октября 2020 года: [от 19 января 2005 г. № 30]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

26. О Федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 гг.)»: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 14 марта 2021 года [от 6 марта 2018 г. № 2189-р]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

27. Об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе: приказ Минюста России от 5 августа 2021 г. № 132. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

28. Об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России от 26 сентября 2013 г. № 533. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 02.02.2024).

29. Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021 г. [от 28 ноября 2011 г. № 463]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

30. Об утверждении норм вещевого довольствия осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся в следственных изоляторах: приказ Минюста России: текст с изменениями и до-

полнениями на 23 апреля 2018 г. № 145: [принят 3 декабря 2012 г. № 216]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

31. Об утверждении Положения о правовом управлении Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 31 июля 2019 года [от 3 октября 2018 № 904]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

32. Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: приказ ФСИН России от 16 августа 2021 г. № 701. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.02.2024).

33. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 26 мая 2021 года [от 2 августа 2010 г. № 588]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

34. Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: приказ Минюста России: текст с изменениями и дополнениями на 22 сентября 2021 г. № 561 [принят 16 декабря 2016 г. № 202]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

35. Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: приказ Минюста России: текст с изменениями и дополнениями на 22 сентября 2021 г. № 187 [принят 16 декабря 2016 г. № 202]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

36. Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», используются обязательные сведения о документе, включаемые в регистрационную карточку документа: постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2012 г. № 477. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

37. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 мая 2022 года [от 13 августа 1997 г. № 1009]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

38. Об утверждении примерных структур и штатной численности начальствующего состава, рабочих и служащих исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы и методических рекомендаций по разработке и их штатных расписаний: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 20 марта 2010 г. № 141 [принят 17 марта 2008 г. № 154]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

39. Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России [от 14 августа 2020 г. № 555]. URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2024).

40. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 28 декабря 2016 г. [принят СД и ВС РСФСР 21 июля 1993 года № 5473-1]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

41. Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 1 марта 2022 г.: [принят 21 декабря 2001 г. № 197-ФЗ]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

42. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 1-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 21 декабря 2021 г.: [принят 18 декабря 1996 года № 1-ФЗ]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

43. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 25 марта 2022 г.: [принят Государственной Думой 13 июня 1996 года, одобрен Советом Федерации 16 июня 1996 г. № 63-ФЗ]. – Доступ с Официального интернет-портала правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

Материалы периодической печати

44. Арзамасов Ю. Г. Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации / Ю. Г. Арзамасов // Юридическая техника. – 2012. – № 6.

45. Бобров А. М., Мельникова Н. А. Есть ли выделять пенитенциарное право в системе российского права / А. М. Бобров, Н. А. Мельникова // Пенитенциарная наука. – 2022. – Т. 16, № 2(58).

46. Борзенко Ю. А. Расторжение контракта в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации / Ю. А. Борзенко // Вестник Кузбасского института. – 2020. – № 2(43).

47. Борзенко Ю. А., Косырев К. В. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (анализ федерального закона) / Ю. А. Борзенко, К. В. Косырев // Вестник Кузбасского института. – 2018. – № 5.

48. Брыков Д. А. Совершенствование системы управления персоналом уголовно-исполнительной системы Российской Федерации / Д. А. Брыков // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2019. – № 2.

49. Вдовина М. В. Организационно-правовые основы деятельности ФСИН России / М. В. Вдовина // Молодой ученый. – 2021. – № 44(386).

50. Готовцев А. В. Правовое регулирование нормотворческого процесса в уголовно-исполнительной системе: учебное пособие / А. В. Готовцев. – Саратов: Саратовское областное издательство, 2014.

51. Гришин Д. А. Правовое регулирование служебно-дисциплинарного принуждения в уголовно-исполнительной системе: современное состояние, проблемы и пути совершенствования / Д. А. Гришин // Человек: преступление и наказание. – 2020. – № 4.

52. Давыдова М. Л. Локальный (корпоративный) нормативно-правовой акт как предмет теории права: модификация понятия и терминологические дискуссии / М. Л. Давыдова // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2016. – Сер. 5, № 1(30).

53. Демидов О. Г. Некоторые вопросы применения в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы норм, регулирующих рабочее время / О. Г. Демидов, О. Е. Михайлова // Закон и право. – 2019. – № 9.

54. Демидов О. Г. Некоторые вопросы применения трудового законодательства в отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы / О. Г. Демидов, И. Б. Ускачева // Закон и право. – 2019. – № 6.

55. Демидов О. Г. Правовое регулирование и защита трудовых прав и законных интересов сотрудников уголовно-исполнительной системы / О. Г. Демидов, О. Е. Михайлова // Закон и право. – 2020. – № 6.

56. Дубницкий Л. П. Развитие правового обеспечения деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы / Л. П. Дубницкий // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2008. – № 3.

57. Емельянова Е. В. и Шамсунов С. Х. О необходимости принятия отдельного закона о прохождении службы в уголовно-исполнительной системе // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – № 4.

58. Каляшин А. В. Индивидуальные и административные правовые акты как правовые источники службы в уголовно-исполнительной системе / А. В. Каляшин // Труды академии МВД России. – 2013. – № 2(26).

59. Ключко Ю. В. К вопросу о сущности правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы / Ю. В. Ключко // Вестник Самарского юридического института. – 2012. – № 1(9).

60. Кнутов А. В. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация / А. В. Кнутов, Л. Х. Синятулина // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 1.

61. Майстренко Г. А. Реформирование федеральной службы исполнения наказаний на современном этапе: проблемы и перспективы / Г. А. Майстренко // Образование и право. – 2023. – № 3.

62. Малиенко Д. В. Локальные нормативно-правовые акты в механизме правового регулирования / Д. В. Малиенко // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2016. – № 2.

63. Малышева И. В. К вопросу о локальном правотворчестве / И. В. Малышева // Сибирский юридический вестник. – 2018. – № 3(82).

64. Малышева И. В. Правовой и нормативный характер актов органов и учреждений уголовно-исполнительной системы / И. В. Малышева // Вестник Кузбасского института. – 2016. – № 4.

65. Перов С. В. Актуальные проблемы организации нормотворческой деятельности в Федеральной службе исполнения наказаний / С. В. Перов // Пенитенциарная наука. – 2016. – № 10.

66. Поникаров В. А. Формы и акты соблюдения, исполнения, использования и применения норм права в административной деятельности сотрудников УИС / В. А. Поникаров // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2015. – № 4.

67. Ромашов Р. А. Проблемы понимания, оформления, систематизации источников современного российского пенитенциарного права: обзор докладов и выступлений участников международного круглого стола «Источники современного пенитенциарного права России» / Р. А. Ромашов, Е. В. Савин, Н. Н. Кириловская // Пенитенциарная наука. – 2023. – Т. 17, № 1(61).

68. Смирнов А. А. История отечественного пенитенциарного права: учебное пособие / А. А. Смирнов // Государственная служба и кадры. – 2023. – № 4.

Электронные ресурсы

69. Краткая характеристика работы Генеральной прокуратуры России // Генеральная прокуратура России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 22.01.2024 г. – URL: <http://www.prokurytura-nn.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 01.02.2024).

70. Краткая характеристика работы Министерства юстиции России // Минюст России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 01.02.2024 г. – URL: <http://www.minjust-nn.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 01.02.2024).

71. Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы // ФСИН России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 12.02.2024 г. – URL: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 12.02.2024).