

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Юридический факультет

Кафедра теории и истории государства и права

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Локальное правотворчество в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации**

Выполнил:

курсант 3 взвода 4 курса
рядовой внутренней службы

Иванов Александр Александрович

Научный руководитель:

начальник кафедры теории
и истории государства и права,
кандидат юридических наук
полковник внутренней службы

Марченко Дмитрий Эдуардович

Рецензент:

Начальник ФКУ ИК-6 УФСИН
по Оренбургской области
полковник внутренней службы

Коробов Юрий Петрович

Решение начальника кафедры о допуске к защите

*допущено к защите
А. Морев*

Дата защиты: *dd.06.2022*

Оценка *3/удовлетворительно*

Самара
2022

Оглавление

Введение	3
Глава 1. АКТЫ И СТАТУС СУБЪЕКТОВ ВЕДОМСТВЕННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ	7
1.1. Виды правовых актов, издаваемых Федеральной службой исполнения наказаний.....	7
1.2. Особенности правотворчества Федеральной службы исполнения наказаний.....	16
Глава 2. ХАРАКТЕРИСТИКА НАИБОЛЕЕ ВАЖНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ИЗДАВАЕМЫХ В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	31
2.1. Стадии правотворческого процесса в Федеральной службе исполнения наказаний.....	31
2.2. Участие ФСИН России в разработке и проведении юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, касающихся деятельности уголовно-исполнительной системы.....	56
Заключение	68
Библиографический список	71

Введение

Актуальность исследования. Несмотря на обилие нормативных актов, практика деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы показывает, что ряд конкретных вопросов в исправительном учреждении должны регулироваться непосредственно руководителем на локальном уровне.

Начальник исправительного учреждения, как и любой работодатель, занимается локальным правотворчеством. Проблемы локального правотворчества начальников исправительных учреждений не часто рассматриваются в литературе и требуют всестороннего изучения, как на теоретическом, так и на практическом уровне. Зачастую, правотворчество руководителей правоохранительных органов рассматривается в контексте локального правотворчества работодателей, то есть через нормы трудового права.

Руководители учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, также как, и любые работодатели должны принимать правовые акты, регулирующие внутренний распорядок, защиту персональных данных, должностные обязанности сотрудников, функции конкретных подразделений.

Тем не менее, в законодательстве о службе в уголовно-исполнительной системе вообще отсутствуют такие термины как «локальный акт» и «локальное правотворчество». Вместо этого, введен термин «индивидуальный правовой акт», который официально не может считаться нормативным, хотя по всем признакам таковым является. Что вызывает огромное количество вопросов как с теоретической, так и с практической точки зрения.

Кроме того, в силу выполняемых задач и места исправительных учреждений в системе правоохранительных органов локальное правотворчество в уголовно-исполнительной системе существенно отличается от обычного правотворчества работодателей. Оно касается не

только сотрудников и самого учреждения, но и осужденных к лишению свободы.

Это обстоятельство частично выводит локальное правотворчество учреждений из сферы служебно-трудового законодательства и требует правового регулирования нормами уголовно-исполнительного права.

Следует заметить, что правовым актам, издаваемые в отношении осужденных в исправительном учреждении, в законах не дается характеристики. В законе не говорится, к какому виду документов они относятся. Официально, все правовые акты, издаваемые в отношении осужденных к лишению свободы (подозреваемых и обвиняемых) не могут считаться нормативными и должны издаваться в точном соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации. Тем не менее, многие из них, как и в случае с сотрудниками, содержат нормы права и поддерживаются силой наказания.

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

В работе мы попытались провести теоретико-правовой анализ локального правотворчества и актов, издаваемых исправительным учреждением, как в отношении сотрудников, так и в отношении осужденных.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие по поводу локального правотворчества в уголовно-исполнительной системе.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые акты, теоретическая литература и акты судебной практики, связанные с ведомственным правотворчеством в уголовно-исполнительной системе.

Целью исследования является научно-теоретический анализ института локального правотворчества в уголовно-исполнительной системе России.

Достижение намеченной цели осуществлялось через решение следующих задач:

- исследовать и систематизировать индивидуальные правовые акты учреждений и органов ФСИН России (локальные акты);
- определить сущность и особенности локального правотворчества в уголовно-исполнительной системе;
- рассмотреть особенности локальных актов, издаваемых в учреждениях и органах ФСИН России по основным направлениям деятельности и в отношении личного состава;
- рассмотреть особенности локальных актов, издаваемых в учреждениях ФСИН России по осужденным;

Методы исследования:

Общенаучные методы (системного и логического подхода, статистический, структурно-функциональный), которые позволили выявить основные тенденции и закономерности развития изучаемого объекта;

Частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно правовой), которые дали возможность выявить и описать исследуемые явления, сопоставить их для выявления сходства и различия.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. В российской науке проблемам локального правотворчества исправительных учреждений фактически не уделяется внимание. Отсутствуют монографии и диссертационные исследования по данному направлению. Наиболее подробной работой в научном плане является учебное пособие С.К. Акимова «Локальное правотворчество в Российской Федерации»¹.

Он утверждает, что, не смотря на различные меры реформирования, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы идет процесс снижения качества правотворчества на уровне отдельных учреждений,

¹ Акимов С.К. Локальное правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие / С.К. Акимов. – М. «Юридическая литература», 2019. – С. 173.

который обусловлен одновременно и кадровыми проблемами в уголовно-исполнительной системе и несовершенством федерального законодательства

Отдельные аспекты по рассматриваемой теме отражены в работах: Р. Г. Миронова, Ю. А. Реент, Е. С. Саурин, С. А. Федотова, М. В. Михайлова, О. А. Царькова, В. В. Шатилова, В. Ю. Панченко, М. П. Потанина, Г. М. Резник, М. В. Свидерского, А. Я. Телюкина и др.

В ходе подготовки нами использовались материалы преддипломной практики, пройденной в УФСИН по Оренбургской области, а также материалы Оренбургского областного суда, примеры судебных дел, где предметом являлись акты, издаваемые начальниками учреждений.²

Структура: выпускная квалификационная работа состоит из двух глав, пяти параграфов, введения, заключения, библиографического списка.

² Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-6 УФСИН по Оренбургской области / Иванов Александр Александрович – Самара: СЮИ ФСИН России, 2022 г. (неопубликованный акт).

ГЛАВА 1. АКТЫ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНОВ УГОЛОВНО-ИСТОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

1.1. Организационно-распорядительные документы учреждений уголовно-исполнительной системы.

В деятельности учреждений и органов УИС создается комплекс организационно-распорядительных документов, которые на практике часто называют локальными актами³.

К ним, 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)⁴. 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

³ Миронов Р. Г. Правоохранительные органы: учеб. пособие / Р.Г. Миронов. – Москва: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2020. – С. 61.

⁴ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021г. [от 28 ноября 2011г. № 463] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> – 29 ноября 2021г.

(распоряжения), издаваемые учреждениями и органами УИС, не могут носить нормативно-правовой характер⁵.

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.);

- приказы по подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений;

- приказы 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 лиц⁶. 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.

Приказ (распоряжение) должен содержать достоверную и аргументированную информацию, соответствующую по форме и

⁵ 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. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

⁶ Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России [от 14 августа 2020 г. № 555] // ФСИН России. офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

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 делопроизводства⁷.

Проект приказа (распоряжения) согласовывается в срок до трех рабочих

⁷ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021г. [от 28 ноября 2011г. № 463] // ФСИН России. офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

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.

Правила, инструкции регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и работу конкретных категорий работников⁸. 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

⁸ Об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе: приказ Минюста России: [от 05 августа 2021 г. №132] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> – 29 августа 2021г.

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, совещаний⁹.

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), факсограмма¹⁰.

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,

⁹ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021г. [от 28 ноября 2011г. № 463] // ФСИН России. офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

¹⁰ Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / отв. ред. Ю. А. Ляхов. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. – С. 42.

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 электронной 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 УИС¹¹.

¹¹ 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]

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 № 149¹².

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

// ФСИН России. офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

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 07 марта 2012 г. № 149] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> – 12 апреля 2012г.

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.

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 документа»¹³.

¹³ 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] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> – 30 июня 2012г.

1.2. 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 действия¹⁴.

Однако признание категории «локальное правотворчество», не означает, что в науке не ведется споров о видовой принадлежности локальных актов и о том, относятся ли локальные акты к правовым актам. Кроме того ряд ученых утверждает, что акты, которые издаются государственными органами и учреждениями, включая органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, вообще не могут называться локальными¹⁵. 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 учебнике под редакцией В.Ю. Панченко дается следующее

¹⁴ 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-на-Дону: Феникс, 2019. – С. 78.

¹⁵ Федотов С. А., Михайлов М.В. В поиске новых форм / С. А. Федотов, М.В. Михайлов // Преступление и наказание. – 2019. – №1.– С.110.

определение: «Локальный нормативный акт – это внутренний документ организации, который регулирует и регламентирует трудовую деятельность у конкретного работодателя»¹⁶. В учебнике под редакцией профессора Ю.П. Орловского 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»¹⁷. 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 закона¹⁸.

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 отметила: «отнесение локальных нормативных актов государства (например, приказа начальника исправительного учреждения или уголовно-исполнительной инспекции) к числу тех, которые не являются нормативными правовыми, недостаточно обоснованно»¹⁹. И с этим следует согласиться. Нормативность тому или

¹⁶ Акимов С. К. Локальное правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие / С. К. Акимов. – М. «Юридическая литература», 2019. – С. 174.

¹⁷ Панченко В.Ю. Место локального акта в системе нормативных актов России / В.Ю. Панченко // Право и образование. – 2019. – № 3. – С.78.

¹⁸ Проект Федерального закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации» // Минюст России: офиц. сайт. 12.04.2022г. - Режим доступа: <http://www.minjust-nn.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

¹⁹ Резник Г. М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» / Резник Г.М. // Адвокат. –2019. –№ 4. –С. 26.

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 Федерации²⁰.

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: индивидуальный правовой акт и нормативный

²⁰ О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: Приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008г. [принят 18 августа 2005 г. №718] // ФСИН России: офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

акт. 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.

Теперь, на наш взгляд, следует обратить внимание на характер норм, содержащихся в актах начальников исправительных учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

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 особенные 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.

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

3. С. К. Акимов указывает, что, не смотря 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 законодательства²¹. 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

²¹ Акимов С.К. Локальное правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие / С.К. Акимов. – М. «Юридическая литература», 2019. – С. 174.

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.

Как утверждает Е. С. Саурин, 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 сферы²². Тем не менее, в данной сфере принимается не малая 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 примеры, связанные с рассмотрением в судах гражданских дел о привлечении сотрудников к материальной ответственности, основанные с невыполнением материально ответственными лицами служебных обязанностей, которые заканчивались оправдательными решениями в связи с отсутствием нормативных актов руководящего характера на уровне учреждения. Данные примеры нами были собраны в ходе преддипломной практики в ФКУ ИК-6 УФСИН по Оренбургской области.

6. Еще одной проблемой локального правотворчества в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы является достаточно низкий уровень

²² Саурин Е.С. Правовое регулирование службы в уголовно-исполнительной системе / Е.С. Саурин // Преступление и наказание. –2018.–№ 5. – С.113–115.

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 распорядок дня для осужденных 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, правила организации режима и охраны осужденных, вывода осужденных на работу.

Понимание целесообразности и необходимости локального регулирования приходит с осознанием разницы 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 достаточно муссируется тема, связанная с переходом исправительных учреждений в производственной сфере на самокупаемость и рыночный путь существования. Именно в этой сфере А. Громов видим самую главную потребность в локальном регулировании на уровне исправительного учреждения.

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. Данная проблема носит теоретический характер, но хотелось бы немного сказать об этом. Принимаемые начальниками исправительных учреждений постановления в отношении осужденных не упоминаются не в Приказе ФСИН России № 718 от 18

августа 2005 года, не 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, имеющий гриф для служебного пользования.

Выводы по первой главе.

1. Термин «локальный акт» в силу ведомственного приказа заменяется термином «индивидуальный акт» и, по сути, официально применяться не может. Тем не менее, в науке и на практике работниками и сотрудниками правоохранительных органов терминология трудового права используется, включая и такие термины как «локальный акт», «локальная нормативная база», «локальное правотворчество». Приказы, распоряжения начальников исправительных учреждений обладают всеми указанными признаками, что фактически дает им право считаться локальными;

2. Методические рекомендации не могут иметь нормативного значения и подменять собой приказы руководителя любого уровня. Издание рекомендаций происходит в отличном от приказов порядке, что также говорит об отличном статусе рекомендаций и приказов. Придание рекомендациям силы приказа на практике приводит к неоднозначности восприятия личным составом учреждения и органов уголовно-исполнительной системы той информации, которая в рекомендациях находится;

3. Такие документы как служебное письмо, телеграмма, электронное письмо (электронное сообщение), факсограмма являются не видом локального акта, а формой доведения информации и не могут подменять собой приказ или распоряжение.

4. В соответствии с Административным регламентом по исполнению государственных функций по правовому обеспечению учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний (Приказом ФСИН России № 718 от 18 августа 2005 года), а также в соответствии с п. 35 Приказа ФСИН России от 10.08.2011 № 463 (Инструкция о делопроизводстве в уголовно-исполнительной системе), приказы (распоряжения) издаваемые учреждениями и органами УИС, не могут носить нормативно-правовой характер.

Тем не менее, в приказах начальника учреждения нормы права содержатся. Нормы в приказах начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы также имеют формальную определенность, общеобязательность, регулятивный характер и связь с государством, как и любые другие нормы права. Считаем, что исключение нормативного характера актов начальников учреждений имеет формальный характер, чтобы подчеркнуть роль и значение руководителя Федеральной службы исполнения наказаний и централизованный характер работы уголовно-исполнительной системы;

5. 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 особенные 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;

6. Тем не менее, все главные локальные акты, которые Трудовой кодекс Российской Федерации обязывает издавать законодателя, начальниками исправительных учреждений принимают:

- штатное расписание
- положение о персональных данных (п. 8 ст. 86 ТК РФ);
- правила внутреннего трудового распорядка и должностные инструкции (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);
- документ, устанавливающий систему оплаты труда, положение об оплате труда (ч. 4 ст. 135 ТК РФ).

Издание данных локальных актов имеет существенные особенности и в отличие от обычного локального правотворчества регулируется законодательством о службе в уголовно-исполнительной системе;

7. Главной особенностью локального правотворчества в уголовно-исполнительной системе является то, что приказы начальника исправительного учреждения имеют силу не только над сотрудниками и вольнонаемными лицами, но и над осужденными к лишению свободы;

8. В уголовно-исполнительной системе отсутствуют установленные службой 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.

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

10. 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. Данная проблема носит теоретический характер, но хотелось бы немного сказать об этом. Принимаемые начальниками исправительных учреждений постановления в отношении осужденных не упоминаются не в Приказе ФСИН России № 718 от 18 августа 2005 года, не в Приказе ФСИН России от 10.08.2011 № 463 (Инструкция о делопроизводстве в уголовно-исполнительной системе)²³.

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.

Таким образом, в уголовно-исполнительной системе существует фактически два различных вида локального правотворчества, регулируемые разными сферами законодательства:

- локальное правотворчество в отношении основной деятельности учреждения и сотрудников учреждения, регулируемое административным правом (служебным законодательством);
- локальное правотворчество в отношении осужденных, которое регулируется уголовно-исполнительным правом.

²³ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021г. [от 28 ноября 2011г. № 463] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> – 29 ноября 2021г.

ГЛАВА 2. ХАРАКТЕРИСТИКА НАИБОЛЕЕ ВАЖНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ИЗДАВАЕМЫХ В УЧРЕЖДЕНИЯХ И ОРГАНАХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

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

Индивидуальные правовые акты, издаваемые начальниками учреждений и органов уголовно-исполнительной системы (локальные акты) издаются по основной деятельности и по личному составу учреждения²⁴. Издаваемые начальниками учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, как уже указывалось выше, 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;
- 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;

²⁴ 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 26.05.2021г.: [Принят СД и ВС РФ 21 июля 1993 г. №5473-1] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> – 19 июня 2021г.

- 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 сотрудников²⁵.

Приведенный перечень не является исчерпывающим.

Приказы по личному составу касаются:

- о назначении на должность;
- об отпуске, об отзыве из отпуска;
- зачислении сотрудника в распоряжение, командировании, увольнении сотрудников;
- о присвоении специальных званий;
- о поощрениях за достижения в службе (работе);
- о служебных командировках сотрудников или работников;
- о взысканиях, объявляемых сотрудникам или работникам учреждений или органов уголовно-исполнительной системы²⁶.

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.

²⁵ Реент Ю.А. Локальное правотворчество в уголовно-исполнительной системе / Ю.А. Реент // Преступление и наказание. – 2021. – №1. – С.144.

²⁶ 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] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 15 мая 2021 г.

Разберемся в чем особенность издаваемых начальниками исправительных учреждений индивидуальных правовых актов (локальных актов).

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 Федерации²⁷. В отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы Трудовой кодекс Российской Федерации распространяется только по остаточному принципу. То есть в отсутствии 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 законодательство²⁸.

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 2020г. № 555 «Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний», Приказ ФСИН России от 18 августа 2005г. № 718 «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России», а также Приказ ФСИН России № 463 от 28 ноября 2011 г. «Об

²⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 01 марта 2022 г.: [принят Государственной Думой 21 декабря 2001 г., одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г. №197-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 29 марта 2022 г.

²⁸ Саурин Е.С. Правовое регулирование службы в уголовно-исполнительной системе / Е.С. Саурин // Преступление и наказание. –2018.–№ 5. – С.114.

утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы».

В ходе преддипломной практики мной был проведен анализ судебной практики по вопросам локального правотворчества учреждений уголовно-исполнительной системы.

Так в Соль-Илецком районном суде Оренбургской области рассматривалось дело, которое затем пересматривалось в порядке апелляции в коллегии по гражданским делам Оренбургского областного суда, относительно привлечения начальником ИК-6 УФСИН по Оренбургской области к материальной ответственности сотрудников колонии²⁹. Предметом рассмотрения дела был вопрос о правомерности издания правового акта (приказа) о закреплении в качестве материально ответственных лиц сотрудников колонии и заключения с ними договора о полной материальной ответственности. В ходе заседания выяснилось, что для издания подобного приказа необходимо было пользоваться не законодательством о службе в уголовно-исполнительной системе, а трудовым законодательством. Дело в том, что в законодательстве о службе в уголовно-исполнительной системе отсутствуют необходимые нормы, определяющие круг сотрудников, которые могут быть привлечены к материальной ответственности. Такой перечень имеется только в Постановлении Минтруда РФ.³⁰ Суд посчитал, что сотрудники не подлежат полной материальной ответственности. К рассматриваемой теме это имеет следующее значение: правотворческая деятельность начальников исправительных учреждений наряду со

²⁹ Официальный сайт Оренбургского областного суда. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://frn.spb.sudrf.ru/http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.03.2022).

³⁰ Об утверждении перечней должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми работодатель может заключать письменные договоры о полной индивидуальной или коллективной (бригадной) материальной ответственности, а также типовых форм договоров о полной материальной ответственности: Постановление Минтруда РФ: [от 03 февраля 2003 г. № 4171] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 февраля 2003 г.

служебным законодательством может регулироваться и нормами трудового права.

Верховном суде Республики Башкортостан рассматривалась апелляционная жалоба по вопросу привлечения сотрудника к материальной ответственности.³¹ В 2016 году заместитель начальника Управления по конвоированию УФСИН России по Республике Башкортостан был привлечен к полной материальной ответственности на сумму 120 тысяч рублей. В ходе судебного разбирательства выяснилось, что ранее сотрудник занимал другую должность и при переходе на должность заместителя начальника учреждения по тылу с ним договор о полной материальной ответственности не заключали. В отличие от суда первой инстанции суд удовлетворил жалобу сотрудника.

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 споры³². 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

³¹ Официальный сайт Оренбургского областного суда. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://frn.spb.sudrf.ru/http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.03.2022).

³² Царьков О.А., Шатилов В.В. ОК вопросу о методах управления в уголовно-исполнительной системе / О.А.Царьков, В.В. Шатилов// Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2020. – №1. – С.49.

договору. В отношении сотрудников действует трудовой кодекс Российской Федерации, а значит что учет мнения представительного органа (первичной профсоюзной организации) обязателен. Это подтверждает и судебная практика.

Так, в Ленинском районном суде города Оренбург рассматривалось дело о сокращении с работы 12 работников цехов Центра трудовой адаптации осужденных ИК-1 УФСИН по Оренбургской области (переулок Крымский, 119). В ходе судебного заседания судья обратила внимание, что приказ о сокращении не был согласован с представителями коллектива работников, что является нарушением коллективного договора и статьи 180 Трудового кодекса РФ. Приказ был признан недействительным.

3. Правотворческая деятельность начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы значительно ограничена приказами Министерства юстиции России, Федеральной службы исполнения наказаний, индивидуальными актами территориальных органов³³. 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;

4. Следует отметить, что существуют нормы схожие 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

³³ Потанина М.П. Отличие законодательства о службе в правоохранительных органах от трудового законодательства /М.П. Потанина // Закон и право. – 2018. – № 10. – С. 40.

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»³⁴;

5. Следует отметить, что схожими являются нормы, устанавливающие обязательный характер для исполнения как локальных актов работодателей, так и для 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. Это подтверждается и практикой.

Так, вольнонаемный работник ФКУ ИК-№ 13 Гофман С.Н. в 2021 году обратился Государственную инспекцию труда (ГИТ) в Оренбургской области (г. Оренбург, ул. Пушкина,14) за защитой своих прав в связи с незаконным увольнением. Ему было отказано с формулировкой «отсутствие полномочий

³⁴ 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] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/ pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 15 мая 2021 г.

по решению индивидуального трудового спора». Позже дело рассматривалось в Дзержинском районном суде города Оренбург³⁵.

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, о 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. Рассмотрим их.

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 начальников территориального органа на основе типовых норм, утвержденных директором ФСИН России. Начальники учреждений лишь подают предложения об изменении штатных расписаний своих учреждений.

³⁵ Официальный сайт Оренбургского областного суда. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://frn.spb.sudrf.ru/http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.03.2022).

В уголовно-исполнительной системе действует единая система выплаты денежного довольствия, установленная, установленная Приказом ФСИН России от 16.08.2021 года № 701 «Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы»³⁶. 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»³⁷. 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 должность³⁸;

³⁶ 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 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

³⁷ Об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе: приказ Минюста России: [от 05 августа 2021 г. №132] // ФСИН России: офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

³⁸ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021г. [от 28 ноября 2011г. № 463] // ФСИН России: офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

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 (которые 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 в отношении приказов по личному составу, в отличие от обычных работодателей, существуют унифицированные формы всех издаваемых индивидуальных правовых актов.

Так действуют унифицированные формы для следующих видов приказов по личному составу:

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

В рамках выпускной квалификационной работы хотелось бы рассмотреть 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 основной для организации распорядка в учреждении, является такой правовой акт, как правила внутреннего

распорядка. В учреждении правила внутреннего распорядка составляются отдельно для сотрудников (работников) учреждения, так и для осужденных (подозреваемых, обвиняемых). В данной части выпускной квалификационной работы мы уделим внимание первому виду правил.

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 обязанностей³⁹.

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 есть 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 иными нормативно-правовыми актами РФ.

Правилами внутреннего распорядка учреждения или органа УИС, определена величина 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 сотрудника⁴⁰.

Режим рабочего времени должен предусматривать:

– продолжительность рабочей недели (ст. 91, 92, 111 ТК РФ);

³⁹ Нечевин Д. К. Проблемы организации службы в уголовно-исполнительной системе России: учебное пособие. – Сыктывкар: АК-ЮНИ, 2019. – С. 60.

⁴⁰ Емельянова Е. В и Шамсунов С. Х. К вопросу о регулировании служебного времени в уголовно-исполнительной системе // Ведомости УИС, –№ 5. –2014. – С.56.

- 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
- 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 сорока часов в неделю⁴¹. Данная норма в отечественном законодательстве является общей продолжительностью рабочего дня и установлена как для гражданских работников (вольнонаемных) 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 время⁴².

⁴¹ Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 01 марта 2022 г.: [принят Государственной Думой 21 декабря 2001 г., одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г. №197-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 29 марта 2022 г.

⁴² Владимиров А. Г. Новеллы служебного законодательства в уголовно-исполнительной системе // Ведомости УИС. – №3. – 2016. – С.14.

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. Ими могут быть такие перерывы как, например, на обогрев и отдых, которые необходимы в холодное время года сотрудникам, работающим на открытом воздухе; 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. Эти нормы соответствуют статье 258 Трудового кодекса Российской Федерации, в которой определено, что в отношении сотрудников УИС так же применяются нормы трудового законодательства, как и на всех работающих граждан.

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, рассчитанный на меньший круг сотрудников уголовно-исполнительной системы, а точнее, предусмотренный для тех лиц, кто проходит службу в неблагоприятных для здоровья условиях. Для данного типа 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, осуществляющим 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 часов⁴³.

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

Соответствуя нормам правил внутреннего распорядка и отдельным соглашениям с сотрудником в течении 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 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

⁴³ Цибульская Г. З. Правовое регулирование служебного времени сотрудников уголовно-исполнительной системы: ЭДАС-ПАК, – М. 2019. – С.22.

работу в ночное время положена прибавка в виде 20% от должностного оклада⁴⁴.

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 сверхустановленного времени, а также в ночное время, выходные и праздничные дни⁴⁵.

В законе «О службе в УИС» сказано, что необходимо издавать приказ о привлечении сотрудника к сверхурочной работе и учитывать сверхурочную работу в таблице⁴⁶.

Отдельным сотрудникам правилами внутреннего распорядка и отдельным приказом устанавливается ненормированный рабочий день: так, сотрудники, являющиеся 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

⁴⁴ 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 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

⁴⁵ Сапожников А. Р. Содержание и основные этапы реформирования уголовно-исполнительной системы // Вестник уголовно-исполнительной системы. – 2015. – №12. – С. 20.

⁴⁶ 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] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 15 мая 2021 г.

особый режим работы, когда некоторые работники могут по приказу работодателя при необходимости в нужное время привлекаться в исполнение своих трудовых обязанностей за пределами, установленной для них продолжительности рабочего времени⁴⁷.

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 суммируются. Сотруднику могут быть предоставлены дополнительные дни отдыха, естественно, 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.

Интересно, что Закон о службе в УИС, как бы то ни было, 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. Разумеется, что служебные обязанности

⁴⁷ Симченко А. И. Нормативная основа установления ненормированного рабочего дня для сотрудников ФСИН России// Преступление и наказание. – 2017. – №12. – С.46.

сотрудников уголовно-исполнительной системы установлены с особым порядком привлечения к службе.

Работа посменно подразумевает под собой выход на службу в основные смены, это устанавливается в необходимости 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 часа в неделю⁴⁸.

График смен, в котором ведется запись и учет отработанных часов и дней включает соблюдение и наличие:

- времени на еженедельный отдых;
- отдых между сменами, где количество часов устанавливается в соответствии с законодательством;

⁴⁸ 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 1996г. № 63-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 29 марта 2022 г.

– ограничения количества часов для привлечения сотрудника к сверхурочной работе, если подобную возможность содержит служебный договор;

– выход и оплата 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 дня⁴⁹. 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, пятидневной или шестидневной рабочей неделе.⁵⁰

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

⁴⁹ 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 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

⁵⁰ Стручков Н. А. К вопросу об особых режимах служебного времени сотрудников УИС // Вестник УИС. – 2015. – №5. – С.35.

ненормированный рабочий 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 ставки.⁵¹

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 продолжительности⁵².

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, в соответствии с этим, не всегда возмещается. Данный факт подтверждает о надобности введения первоклассного регулирования служебного времени на уровне закона, касательно

⁵¹ 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 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

⁵² Нечевин Д. К. Проблемы организации службы в уголовно-исполнительной системе России: учебное пособие. – Сыктывкар: АК-ЮНИ, 2019. – С. 78.

сотрудников УИС, а также ответственности должностных лиц за несоблюдение указанных норм.

Вторым обязательным локальным актом, который обязательно должен быть в учреждении являются правила по защите персональных данных сотрудников. В соответствии с действующим законодательством в каждом учреждении начальником издается приказ об обработке персональных данных сотрудников и работников⁵³.

В соответствии с приказом утверждается:

- 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;

⁵³ О персональных данных: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 02 июля 2021г. [принят Государственной Думой 08 июля 2006 года: одобрен Советом Федерации 14 июля 2006 года №127-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 29 июля 2022 г.

- 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.

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:

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

- противодействия коррупции;

- рассмотрения обращений граждан Российской Федерации и последующего их уведомления о результатах рассмотрения;

- оказание услуг и выполнения работ;

- выполнения возложенных на учреждение целей и задач;

- оформления 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 удалением 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 подразделениях⁵⁴.

На примере исправительной колонии № 6 УФСИН по Оренбургской области приведем перечень имеющихся в учреждении локальных актов (положений), устанавливающих правовой статус структурных подразделений исправительной колонии⁵⁵:

1. По подразделениям, которые непосредственно подчинены начальнику учреждения: положения о канцелярии, бухгалтерии и организационно-аналитическом отделе (группе);

2. 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,

⁵⁴ 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. [от 17 марта 2008 г. №154] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 10 апреля 2010 г.

⁵⁵ Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-6 УФСИН по Оренбургской области / Иванов Александр Александрович. – Самара: СЮИ ФСИН России, 2022 г. (неопубликованный акт).

подчиненным заместителю начальника учреждения по охране: положения об отделе охраны, группе инженерно-технического обеспечения и кинологической службе;

3. 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);

4. По направлению заместителя начальника исправительной колонии – начальника центра трудовой адаптации осужденных: положения о центре трудовой адаптации осужденных, об отделе трудовой занятости осужденных;

5. По направлению заместителя начальника исправительной колонии по тылу: положения об отделе интендантского и хозяйственного обеспечения, об автомобильной службе (гараже);

6. По направлению заместителя начальника исправительной колонии по лечебно-профилактической работе: положение о медицинской части.

7. По линии главного инженера исправительной колонии принимается положение о энергомеханическом 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, каждый из рассмотренных актов имеет ряд особенностей в структуре, содержании и порядке принятия.

2.2 Правовые акты, издаваемые в учреждении по осужденным

Правовые акты, издаваемые в отношении осужденных к лишению свободы можно разделить на приказы и постановления⁵⁶. 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 Федерации⁵⁷. 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,

⁵⁶ 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] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 29 декабря 2021 г.

⁵⁷ 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. Бриллиантова А.В. – М.: Проспект, 2020. – С. 57.

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»⁵⁸.

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 с 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.

⁵⁸ 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.: [от 03 декабря 2012 г. №216] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 30 апреля 2018 г.

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

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 учреждения⁵⁹.

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

⁵⁹ Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: приказ Минюста России: текст с изменениями и дополнениями на 22 сентября 2021 г. [от 16 декабря 2016 г. № 202] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 29 сентября 2021 г.

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 ИУ⁶⁰.

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,

⁶⁰ Реент Ю. А. Приведение в действие тюремного преобразования на основании главных государственных начал / Ю.А.Реент // Преступление и наказание. –2020.– № 3.– С.44.

график предоставления свиданий⁶¹. 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, дедушками, 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»⁶².

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

⁶¹ 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] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 29 декабря 2021 г.

⁶² Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: приказ Минюста России: текст с изменениями и дополнениями на 22 сентября 2021 г. [принят 16 декабря 2016 г. № 202] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 29 сентября 2021 г.

(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 России⁶³.

Следует заметить, что ряд полномочий руководителя исправительного учреждения реализуется не через приказ, а через визирующую надпись на заявлении «разрешаю» или «не разрешаю»⁶⁴.

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

⁶³ 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] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 29 декабря 2021 г.

⁶⁴ 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. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2020. – С. 32.

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 колонии 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.

И в заключение хочется сказать, что право 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)⁶⁵.

На основании ч. 1 ст. 74 УИК РФ к названной категории уголовно-процессуальных субъектов производства неотложных следственных действий относятся начальники: 1) исправительных колоний; 2) воспитательных колоний; 3) тюрем; 4) лечебных исправительных учреждений; 5) 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.

Вывод по второй главе.

1. Правотворческая деятельность начальников учреждений уголовно-исполнительной системы и обычных работодателей регулируются разным

⁶⁵ 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] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.gov.ru) 29 декабря 2021 г.

законодательством. Так, в отношении обычных работодателей в Российской Федерации действует Трудовой кодекс Российской Федерации. В отношении сотрудников уголовно-исполнительной системы Трудовой кодекс Российской Федерации распространяется только по остаточному принципу. К рассматриваемой теме это имеет следующее значение: 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 нормы схожие 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 соблюдение 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 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.

Заключение

Таким образом, нами обобщены и охарактеризованы признаки локального правотворчества в уголовно-исполнительной системе, на основании чего можно дать определение локальному правотворчеству начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, раскрыть особенности его осуществления в современных условиях.

Локальное правотворчество — особый вид правотворческой деятельности в уголовно-исполнительной системе, выполняющий важную функцию в построении системы локальных нормативных правовых актов (индивидуальных правовых актов) учреждения и органа ФСИН России и в правовом регулировании служебных, трудовых и уголовно-исполнительных общественных отношений.

Именно с помощью локального правотворчества возможно обеспечить принятие тех подзаконных актов, действие которых конкретизировано кругом субъектов в пределах конкретного учреждения или органа уголовно-исполнительной системы. В связи с чем, локальное правотворчество делится на следующие виды:

- локальное правотворчество по основным направлениям деятельности исправительного учреждения;
- локальное правотворчество по личному составу (персоналу исправительного учреждения);
- локальное правотворчество в отношении осужденных;

Именно локальное правотворчество позволяет на наиболее «низком» уровне нормативно-правового регулирования обеспечить распространение правовых норм законодательного и подзаконного уровня общегосударственного и ведомственного характера. Тем самым локальное правотворчество создает основу правового регулирования на уровне определенного круга субъектов и относительно четкого перечня вопросов. Проблемы локального правотворчества учреждений и органов уголовно-

исполнительной системы в юридической литературе исследована эпизодически в рамках научного изучения смежных правовых явлений и процессов.

Следует различать термины «ведомственное правотворчество» и «локальное правотворчество». Локальное правотворчество является разновидностью ведомственного правотворчества. Официально правовые акты, издаваемые начальниками учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, нормативными считаться не могут, но ряд из них таковыми считаются. Тем не менее, в отличие от локальных нормативных актов работодателей, акты начальников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы всегда называются правовыми.

Таким образом, в трудовом праве локальное нормотворчество выделено из системы правотворческой деятельности по признаку отсутствия связи работодателей с государственной (публичной) властью. Акты же начальников учреждений уголовно-исполнительной системы всегда называются правовыми, что приводит к выводу о том, что творчество локальное нормотворчество учреждений и органов уголовно-исполнительной системы является разновидностью правотворчества.

Среди характерных признаков локального правотворчества учреждений и органов уголовно-исполнительной системы можно выделить следующие:

- 1) оно является самостоятельным видом правотворчества и осуществляется в сфере правоотношений управления учреждением или органом уголовно-исполнительной системы;
- 2) осуществляется специально уполномоченными субъектами единолично;
- 3) результатом является принятие локальных индивидуальных правовых актов как особого вида правовых актов подзаконного уровня;
- 4) осуществляется в соответствии и во исполнение положений нормативных правовых актов законодательного и ведомственного уровней;

5) Имеет упрощенную процедуру разработки, принятия и введения в действие. По своей сути локальное правотворчество учреждений и органов уголовно-исполнительной системы соответствует содержанию правотворчества в целом, что связано с обеспечением общего правового регулирования путем разработки, принятия и введения в действие правовых актов локального уровня. Однако ключевой особенностью локального правотворчества учреждений и органов уголовно-исполнительной системы является его предметный характер, поскольку позволяет обеспечить функционирование учреждения как правоохранительного органа.

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 особенные 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;

Тем не менее, все главные локальные акты, которые Трудовой кодекс Российской Федерации обязывает издавать законодателя, начальниками исправительных учреждений принимают:

- штатное расписание
- положение о персональных данных (п. 8 ст. 86 ТК РФ);
- правила внутреннего трудового распорядка и должностные инструкции (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);

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 29.12.2020 г.: [принят Государственной Думой 21 декабря 2001 г., одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г.] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 18.12.2001 г. №174-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 30.12.2021 г.: [принят Государственной Думой 21 декабря 2001 г., одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г.] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 08.01.1997 г. №1-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 21.12.2021 г.: [принят Государственной Думой 18 декабря 1996 г., одобрен Советом Федерации 25 декабря 1996 г.] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

4. 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 от №197-ФЗ: текст с изменениями и дополнениями на 01.01.2020 г.: [принят Государственной Думой 3 июля 2018 года: одобрен Советом Федерации 13 июля 2018 года] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

5. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон от 21.07.1993 № 5473-1: текст с изменениями и дополнениями на 26.05.2021г.: [Принят СНД и ВС РФ 21

июля 1993 г. №5473-1] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

6. О персональных данных: федеральный закон от 27.07.2006г.: текст с изменениями и дополнениями на 02.07.2021г. [принят Государственной Думой 08 июля 2006 года: одобрен Советом Федерации 14 июля 2006 года] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

7. О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации и пограничных органов федеральной службы безопасности, лиц, подвергнутых административному аресту, задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на мирное время: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 24.08.2020: [принят 11 апреля 2005 г. №205] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

8. 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.: [принят 03 декабря 2012 г. №216] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

9. Об утверждении дисциплинарного устава уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: приказ Минюста России: [принят 12 сентября 2019 г. №202] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

10. Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: приказ Минюста России: текст с изменениями

и дополнениями на 22 сентября 2021 г. [принят 16 декабря 2016 г. №295] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

11. Об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе: приказ Минюста России: [принят 05 августа 2021 г. №132] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

12. Об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России [принят 26 сентября 2013 г. №533] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

13. 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. [принят 17 марта 2008 г. №154] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

14. О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008 г. [принят 18 августа 2005 г. №718] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

15. Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: приказ ФСИН России [принят 16 августа 2021 г. №701] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

16. Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России [принят 14 августа 2020 г. №555] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

17. Об утверждении Инструкции по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 22 ноября 2021г. [принят 28

ноября 2011г. № 463] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

Научные, учебные, справочные издания

18. Акимов С.К. Локальное правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие / С.К. Акимов. – М. «Юридическая литература», 2019. – С. 172-179.

19. 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. Бриллиантова А.В.– М.: Проспект, 2020. – 576 с.

20. Миронов Р. Г. Правоохранительные органы: учеб. пособие / Р.Г. Миронов. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2020. – 256 с.

21. 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-на-Дону: Феникс, 2019. – 413 с.

22. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / отв. ред. Ю. А. Ляхов. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 416 с.

23. 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. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2020. – 64 с.

Материалы периодической печати

24. Реент Ю.А. Локальное правотворчество в уголовно-исполнительной системе / Ю.А. Реент //Преступление и наказание.– 2021. – №1.– С.143–145.

25. Реент Ю. А. Приведение в действие тюремного преобразования на основании главных государственных начал / Ю.А.Реент // Преступление и наказание. –2020.– № 3.– С.43–45.

26. Саурин Е.С. Правовое регулирование службы в уголовно-исполнительной системе / Е.С. Саурин // Преступление и наказание. –2018.– № 5. – С.113–115.

27. Федотов С.А., Михайлов М.В. В поиске новых форм / С.А. Федотов, М.В. Михайлов // Преступление и наказание. – 2019. №1.– С.103–105.

28. Царьков О., Шатилов В. ОК вопросу о методах управления в уголовно-исполнительной системе / О.А.Царьков, В.В. Шатилов// Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2020. –№1. –С.48–59.

29. Панченко В.Ю. Место локального акта в системе нормативных актов России /В.Ю. Панченко // Право и образование. – 2019. – № 3. –С.76–89

30. Потанина М.П. Отличие законодательства о службе в правоохранительных органах от трудового законодательства /М.П. Потанина // Закон и право. – 2018. – № 10. – С. 39–42.

31. Резник Г.М. К вопросу о конституционном содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» / Резник Г.М. // Адвокат. –2019. – № 4. –С. 25–27.

Электронные ресурсы

32. Справочная правовая система «Гарант» Конституция Российской Федерации. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.03.2022).

33. Официальный сайт УФСИН России по Оренбургской области. – Режим доступа: <http://www.63.fsin.su/> <http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.03.2022).

34. Официальный сайт Оренбургского областного суда. – Режим доступа: <http://frn.spb.sudrf.ru/http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.03.2022).

35. Официальный сайт ФСИН России. – Режим доступа: <http://www.fsin.su/http://base.garant.ru/> (дата обращения 20.03.2022).

36. Проект Федерального закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации» (дата обращения 20.03.2022). // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».