

# 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: **Ведомственное правотворчество в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации**

Выполнил:

курсант 3 взвода 4 курса  
рядовой внутренней службы  
**Муратшин Ренат Эмилевич**

Научный руководитель:  
начальник кафедры теории  
и истории государства и права,  
кандидат юридических наук  
полковник внутренней службы  
**Марченко Дмитрий Эдуардович**

Рецензент:

старший юрисконсульт юридической  
группы ФКУ ИК-4 УФСИН России  
по Оренбургской области  
капитан внутренней службы  
**Трибе Екатерина Александровна**

Решение начальника кафедры о допуске к защите Смущенко Ольга

Дата защиты: 22.06.2022

Оценка 3/уровневая

Самара  
2022

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. АКТЫ И СТАТУС СУБЪЕКТОВ ВЕДОМСТВЕННОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ</b> .....	7
1.1. Виды правовых актов, издаваемых Федеральной службой исполнения наказаний.....	7
1.2. Особенности правотворчества Федеральной службы исполнения наказаний.....	23
<b>Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ ПРАВОВЫХ АКТОВ ФСИН РОССИИ И УЧАСТИЕ ФСИН РОССИИ В ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ</b> .....	32
2.1. Стадии правотворческого процесса в Федеральной службе исполнения наказаний.....	52
2.2. Участие ФСИН России в разработке и проведении юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, касающихся деятельности уголовно-исполнительной системы.....	52
<b>Заключение</b> .....	59
<b>Библиографический список</b> .....	62

## Введение

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

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации в России имеется 22 федеральных министерства, из которых пять находятся в прямом подчинении у Президента РФ, включая Министерство юстиции Российской Федерации, а также 50 федеральных служб и агентств<sup>1</sup>. Это значит, что помимо законодателя, президента и правительства в стране правотворчеством занимается порядка семидесяти с лишним субъектов. Каждое министерство и ведомство выполняет свои функции, имеющие организационные отличия и свою специфику деятельности, особенности в иерархии и подчиненности. Это, безусловно, отражается на ведомственном правотворчестве. Для приведения ведомственного правотворчества к однообразию, в отношении каждого исполнительный органа власти издается Административный регламент, регулирующий, в том числе, процесс издания приказов и других нормативных актов.

Несмотря на то, что для создания подобных регламентов действует единое для всех Постановление Правительства Российской Федерации, в них часто находят неточности и даже противоречия действующему законодательству. Кроме того, ведомственная практика показала, что

---

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ: [от 21 января 2020 г. № 21] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 21 февраля 2020г.

субъектами правотворчества по-разному понимаются научные термины. Даже такие термины как «право», «нормативный акт», «правовой акт», «нормативность» понимаются не всегда в духе традиционной науки.

В связи с чем, еще в 2004 году группой ученых и практиков был предложен проект Федерального закона «О нормативных актах в Российской Федерации», который был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Министерством юстиции<sup>2</sup>. Тем не менее, законопроект вызвал серьезную дискуссию среди депутатов и ученых, что привело к тому, что он до сих пор не реализован.

Федеральная служба исполнения наказаний (далее ФСИН России) также является субъектом ведомственного правотворчества и нормотворчества. В 2021 году ФСИН России принято 43 приказа, содержащие различные правила, наставления и регламенты, а также 12 предложений относительно законодательной инициативы. Для сравнения в 2020 году – 32 приказа и 17 инициативных предложений. В 2019 году – 17 приказов и 22 инициативных предложения. Таким образом, количественный рост нормотворческих инициатив виден по официальной статистике<sup>3</sup>.

В Федеральной службе исполнения наказаний действует Административный регламент по исполнению государственных функций по правовому обеспечению учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний, утвержденный Приказом ФСИН России № 718 от 18 августа 2005 года<sup>4</sup>. В регламенте дается определение «нормативный акт»,

---

<sup>2</sup> Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»[Электронный ресурс]: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 18.05.2022 г.).

<sup>3</sup> Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы [Электронный ресурс] // ФСИН России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

<sup>4</sup> О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008г. [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).

«правовой акт», раскрывается процедура и формы ведомственного правотворчества. Административный регламент не раз являлся объектом судебных разбирательств на предмет его соответствия федеральному законодательству.

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

**Объектом** исследования выступили общественные отношения, связанные с ведомственным правотворчеством в уголовно-исполнительной системе.

**Предметом** исследования являются нормативные акты, теоретические источники, раскрывающие содержание вопросов, связанных с ведомственным правотворчеством в уголовно-исполнительной системе, а также материалы юридической практики.

**Целью** данной работы является комплексный анализ норм, регулирующих формы и стадии ведомственного правотворчества Федеральной службы исполнения наказаний.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- проанализировать статус субъектов ведомственного правотворчества, в том числе нормотворчества;
- дать сравнительную характеристику видам и формам ведомственных актов, издаваемых в Федеральной службе исполнения наказаний;
- исследовать проблемы ведомственного правотворчества Федеральной службы на уровне теории, а также показать примеры судебной практики являющиеся последствиями данных проблем;
- указать и проанализировать стадии ведомственного правотворческого процесса в Федеральной службе исполнения наказаний;

**Методы** исследования. Методологическую базу исследования составили общенаучные методы познания, включающие принцип

объективности, системности, индукции, дедукции и др. Наряду с общенаучными методами познания применялись частнонаучные методы: описательный, лингвистический, сравнительно–правовой.

**Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы.** Вопросы ведомственного правотворчества в уголовно-исполнительной системе часто рассматриваются в научной и научно-практической литературе. Можно считать, что тема не нова. Тем не менее, из-за популярности темы она не становится менее актуальной. Надо констатировать факт, что реформа уголовно-исполнительной системы, объявленная еще в 2010 году, постепенно свелась практически к изменению служебного законодательства<sup>5</sup>.

Концепция развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 года также одной из ключевых задач ставит изменение ведомственной нормативной базы<sup>6</sup>. Проекты новых нормативных актов требуют обсуждения, новых дискуссий и новелл. Это приводит к тому, что вопросы техники правотворчества востребованы в научных работах и диспутах.

В своей выпускной квалификационной работе нами были использованы акты судебных органов, собранные по теме в ходе преддипломной практики в УФСИН по Оренбургской области<sup>7</sup>.

**Структура работы.** Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

---

<sup>5</sup> Бокарева Л. Г. Реформа ведомственного образования ФСИН России / Л. Г. Бокарева // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление – 2020. – № 1. – С. 12.

<sup>6</sup> О концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ: [от 29 апреля 2021 г. № 420] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 15 мая 2021г.

<sup>7</sup> Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-4 УФСИН по Оренбургской области/ Муратшин Р.Э. – Самара: СЮИ ФСИН России, 2022 г. (неопубликованный акт).

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

### 1.1. Виды правовых актов, издаваемых Федеральной службой исполнения наказаний

Правотворческий процесс – это внешняя законодательная форма выработки правовых актов, которая связана с доработкой представленных на утверждение их проектов в установленных законом процедурах, и придания им юридической силы<sup>8</sup>. Правотворческий процесс (наряду с нормотворчеством) – это самостоятельная сторона правотворчества, имеющая свой объект правотворчества, свои принципы, методы и свои правотворческие решения.

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

Правотворчество в уголовно–исполнительной системе регулируется Административным регламентом по исполнению государственных функций по правовому обеспечению учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний, утвержденным Приказом ФСИН России № 718 от 18 августа 2005 года<sup>9</sup>. Настоящий Регламент содержит последовательность действий по исполнению государственных функций по правовому

---

<sup>8</sup> Казакова В. А., Степанов К. С. Характеристика ведомственного правотворчества федеральных органов исполнительной власти: учебное пособие / В. А. Казакова, К. С. Степанов. – М.: ЭДАС-ПАК, 2017. – С. 14.

<sup>9</sup> О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008г. [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).

обеспечению деятельности учреждений и органов ФСИН России и нормативные сроки осуществления таких действий.

Помимо законодателя в уголовно-исполнительной системе правотворческой функцией обладает Министерство юстиции Российской Федерации и Федеральная служба исполнения наказаний, относящиеся к федеральным исполнительным органам исполнительной власти и тем самым являющиеся субъектами ведомственного правотворчества<sup>10</sup>.

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

В ходе преддипломной практики нами были собраны примеры юридических коллизий, возникающих в сфере ведомственного правотворчества между ФСИН Россией и Министерством юстиции России<sup>11</sup>.

В связи с чем, хочется привести пример судебного акта, признающего статьи ведомственного приказа ФСИН России недействительными. Так определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ были признаны нормы Приказа ФСИН России от 18.12.2019 № 1160 «Об утверждении типового договора между колонией-поселением и организацией, использующей труд осужденных, находящихся на участке

---

<sup>10</sup> Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 28 декабря 2016 г. [Принят СД и ВС РСФСР 21 июля 1993 года №5473-1] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 15 января 2017г.

<sup>11</sup> Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-4 УФСИН по Оренбургской области // Муратшин Р.Э. – Самара: СЮИ ФСИН России, 2022 г. (неопубликованный акт).

колонии-поселения, расположенном вне территории колонии-поселения», касающиеся свободного толкования начальником исправительного учреждения форм привлечения к труду осужденных. В Определении суда было сказано, что данные вопросы должны решаться на уровне законодателя или Министерства юстиции РФ, так как затрагивают права и свободы граждан.<sup>12</sup>

Правом издания нормативных правовых актов Минюста России в установленной сфере деятельности обладает Министр юстиции Российской Федерации либо лицо, его замещающее. Проекты нормативных правовых актов Минюста России по вопросам, отнесенным к компетенции ФСИН России, вносятся Министру юстиции Российской Федерации директором ФСИН России<sup>13</sup>.

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

В случае если проект нормативного правового акта Минюста России, регулирующего правоотношения в сфере деятельности ФСИН России, содержит положения межотраслевого значения или предусматривает совместную деятельность ФСИН России с другими федеральными органами исполнительной власти, он подлежит согласованию с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативное регулирование в соответствующей сфере деятельности, либо ими издается

---

<sup>12</sup> Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 16.04.2018 № 1-КГ18-2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – №12. – С.45-49.

<sup>13</sup> Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 02 июля 2021 г. [от 01 июля 2010 г. №1314] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 20 июля 2021г.

совместный акт.

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

Правотворчество ФСИН России выражается в издании двух видов актов:

- индивидуальный правовой акт;
- нормативный акт.

В Административном регламенте дается определение индивидуальному правовому акту.

Индивидуальный правовой акт – разновидность правового акта, не содержащего норм права, представляющего собой одностороннее волевое властное действие государственного органа исполнительной власти или его должностного лица, обеспечивающее реализацию правовых норм в связи с конкретным делом, вызывающее возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений, прав и обязанностей точно определенных субъектов права. Данное определение фактически совпадает с определением акта правоприменения, которое достаточно давно утвердилось в правовой науке и практике. К примеру, в учебнике под редакцией Н.И. Матузова и А.В. Малько дается следующее определение: «акт применения права – это правовой акт, содержащий индивидуальное властное предписание компетентного органа (должностного лица), принимаемый от имени государства в результате разрешения конкретного юридического дела и обеспечиваемый системой государственных гарантий и санкций»<sup>14</sup>.

ФСИН России в пределах своей компетенции издает индивидуальные

---

<sup>14</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник для вузов /Н. И. Матузов, А.В. Малько. – Саратов: Кнди, 2001. – С. 67.

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

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

Особенно хочется отметить, что в вышеуказанном документе есть ряд вопросов, которые на теоретическом уровне вызывают дискуссионные вопросы. Главный из них – кто является субъектом нормотворчества от ФСИН России? Дело в том, что правом издания нормативных правовых актов в соответствии с компетенцией, установленной федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, обладает директор ФСИН России либо лицо, его замещающее.

Это означает, что правом издания нормативных актов в Федеральной службе исполнения наказаний структурные подразделения ФСИН России, территориальные органы и учреждения УИС не обладают.

В ходе преддипломной практики мы обнаружили ряд примеров тому, что любой приказ руководителя территориального органа должен, безусловно, основываться на ведомственных нормативных актах. Так в Аксубаевском районном суде г. Оренбург рассматривалось дело о признании недействительным приказа начальника УФСИН России по Оренбургской области, установившего перечень оснований перевода осужденных женщин,

являющихся матерями малолетних (не достигших 3 лет) на совместное содержание с детьми в доме ребенка колонии общего режима. В решении суда было указано, что данный приказ должен иметь ссылки на нормативные акты директора и Министра юстиции России. В решении также было указано, что приказы начальников территориальных органов нормативной основы не имеют.<sup>15</sup>

Еще одним примером является Определение Областного суда Оренбургской области от 21.04.2019 г. по делу № 33-7271/2019, связанное с рассмотрением Правил внутреннего распорядка для сотрудников учреждения по вопросу графика сменности сотрудников исправительной одной из колоний УФСИН по Оренбургской области, где суд указал, что нормы, которые закрепляются в подобных документах нормативного характера должны быть основаны на Федеральном законе (в данном случае основываться на Федеральном законе «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации», а начальник исправительного учреждения не должен выходить за рамки действующих норм<sup>16</sup>.

До принятия Федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» также возникали вопросы при рассмотрении конкретных дел, когда суды отказывались применять действующие ведомственные приказы, основанные на нормах Положения о службе в органах внутренних дел без ссылок на Трудовой кодекс Российской Федерации (то есть на закон)<sup>17</sup>.

Тем не менее, на наш взгляд теоретическая неточность кроется в том, что на местах нормы в различных положениях, инструкциях, правилах, издаваемых начальниками территориальных органов и начальниками

---

<sup>15</sup> Решение Аксубаевского районного суда г. Оренбург от 10.12.2020 г. по делу № 33-39362/20 // Судебные и нормативные акты РФ. – 2020. – №. 1. – С.16.-23.

<sup>16</sup> Определение Областного суда Оренбургской области от 21.04.2019 г. по делу № 33-7271/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. – 2019. – №. 12. – С.22-28.

<sup>17</sup> См. к примеру: Определение Самарского областного суда № 33-9798/2014 от 02.10.2014 по делу № 33-9798/2014 // Судебные и нормативные акты РФ. – 2014. – №2. – С.34-39; Решение Ленинского районного суда г. Ростова на Дону по делу от 21.04.2016 г. по делу № 33-7271/2016 // Судебные и нормативные акты РФ. – 2016. – №.5. – С.23-28.

учреждений, создаются. Как отмечает В. М. Литвишков: «Они отличаются от норм, принятых директором только действием по кругу лиц и действием по территории (в пространстве), но не направленностью и не содержанием. Они также обращены к неограниченному кругу лиц и являются правилами поведения для сотрудников и гражданского персонала»<sup>18</sup>.

По аналогии с трудовым правом такие документы можно было бы отнести к локальным нормативным актам. Под локальным нормативным актом в трудовом праве понимается **внутренний документ организации, который регулирует и регламентирует трудовую деятельность у конкретного работодателя**<sup>19</sup>. Получается, что директор завода или торговой базы издавать **нормативные акты может, а начальник колонии или начальник управления ФСИН России по субъекту Российской Федерации нормативные акты издавать не может.**

Дело в том, что в регламенте отсутствует понятие «локальный нормативный акт», в Инструкции о делопроизводстве также сказано, что различные документы (правила внутреннего распорядка, штатное расписание, правила по технике безопасности и т.д.), издаваемые начальниками территориальных органов и учреждений, нормативной силы не имеют и нормативными правовыми актами считаться не могут (п. 35 Приказа ФСИН России от 10.08.2011 № 463 закрепляет следующее: «Приказы (распоряжения), издаваемые учреждениями и органами УИС, не могут носить нормативно-правовой характер»)<sup>20</sup>.

Пункт 34 того же приказа ФСИН России гласит: «В деятельности учреждений и органов УИС создается комплекс организационно-

---

<sup>18</sup> Литвишков В. М. Совершенствование основных институтов законодательства о службе в уголовно-исполнительной системе / В. М. Литвишков // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2017. – №12. – С.27.

<sup>19</sup> Насибов А. П. Правовое положение учреждений и органов ФСИН России: учебное пособие /А. П. Насибов. – М.: ВЕК, 2017. – С. 64.

<sup>20</sup> 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 ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 01 декабря 2021г.

распорядительных документов: приказы, распоряжения, положения, правила, инструкции, решения коллегии территориального органа ФСИН России, протоколы заседаний (совещаний), акты, аналитические справки, докладные и служебные записки, договоры (контракты, соглашения), деловая (служебная) переписка и др.».

Как отмечает А. В. Готовцев «т.е. приказы, издаваемые учреждениями и органами УИС, являются организационно-распорядительными документами, не являясь нормативно-правовыми. В этой связи возникает вопрос, во-первых, о сущности организационно-распорядительного характера приказов в органах и учреждениях ФСИН России, для чего необходимо определить признаки такого вида актов»<sup>21</sup>.

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

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

Стоит отметить, что система исполнения наказаний в настоящее время

---

<sup>21</sup> Готовцев А. В. Правовое регулирование нормотворческого процесса в уголовно-исполнительной системе: учебное пособие /А. В. Готовцев. – Саратов: Саратовское областное издательство, 2014. – С.60.

существенно изменяется, повышаются требования к сотруднику современной уголовно–исполнительной системы, становится дифференцированной система их подготовки. Это сказывается на увеличении нормативных требований к сотруднику и их быстрой изменчивости. Как отмечает И.С. Богданова: «Интенсивное изменение законодательства в свою очередь влияет на его качество, и не в лучшую сторону»<sup>22</sup>.

Генеральной прокуратурой в 2021 г. выявлено незаконных правовых актов - 408 515; в 2022 г. – 415 918; принесено протестов соответственно 399 273 и 405 933; по удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов – 374 947 и 385 592<sup>23</sup>. Такие неточности могут привести к признанию актов начальников учреждений и органов уголовно – исполнительской системы недействительными или даже незаконными.

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

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 дается определение ведомственного нормативного правового акта, который также можно называть нормативным правовым актом федеральных органов исполнительной власти<sup>24</sup>.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства

---

<sup>22</sup> Богданова И.С. Правовое обеспечение деятельности ФСИН России /И. С. Богданова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 10. – С. 18.

<sup>23</sup> Краткая характеристика работы Генеральной прокуратуры России. Электронный ресурс // Генеральная Прокуратура России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 12.04.2022г. - Режим доступа: <http://www.prokuryura-nn.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

<sup>24</sup> Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 мая 2022 года [от 13 августа 1997 г. № 1009] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 01 апреля 2022г.

Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

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

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

Как правило, большинство нормативно-правовых актов, изданных системой федеральных органов исполнительной власти, имеют форму приказа. Так, в правовой базе «Консультант Плюс» на 2022 год содержится более 120 тыс. приказов, в том числе зарегистрированных в Минюсте России – порядка 22 тысяч.

В соответствии с Инструкцией по делопроизводству в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, утвержденной Приказом Министра юстиции РФ №463 от 10 августа 2011 года в уголовно-исполнительной системе руководители издают приказы и распоряжения. Распоряжения не являются нормативным правовым актом и носят правоприменительный характер<sup>25</sup>.

Раскроем каждый из видов нормативных правовых актов, издаваемых в уголовно-исполнительной системе:

1. Директору ФСИН России предоставляется право издавать приказы, имеющие нормативный характер. Приказы ФСИН России издаются по наиболее важным вопросам функционирования уголовно-исполнительной

---

<sup>25</sup> 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 ([www. pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 29 ноября 2021г.

системы. Начальники территориальных органов, учреждений и органов ФСИН России также вправе издавать приказы и распоряжения, носящие локальный характер.

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

- принимается в определенной форме субъектом правотворчества, обладающим компетенцией;
- содержит общеобязательные предписания постоянного или временного характера (нормы права)
- распространяется на неопределенный круг лиц и рассчитан на многократное применение»<sup>26</sup>.

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

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

2) Следующей формой нормативного правового акта в уголовно-исполнительной системе являются правила. В правилах обычно устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности,

---

<sup>26</sup> Симченко А. И. Отдельные проблемы реформирования уголовно-исполнительного законодательства России / А. И. Симченко // Преступление и наказание. – 2017. – №12. – С.45. – 67.

правовой статус лиц (органов и должностных лиц), осуществляющих эту деятельность, порядок принятия административных мер.

Правила как форма нормативно-правового акта распространены достаточно широко. На февраль 2022г. в Российской Федерации действует более 3,2 тыс. документов с таким наименованием<sup>27</sup>. Как отмечает В.А. Болдырев: «Однако, как в уголовно-исполнительной системе, так и в других федеральных органах исполнительной власти, самостоятельная форма нормативно-правового акта «правила» практически не используется и большая часть документов с таким наименованием утверждена и введена в действие приказами, и намного реже – распоряжениями»<sup>28</sup>.

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

Инструкции предназначены для конкретизации правового регулирования достаточно узкой группы общественных отношений, которые нет смысла регулировать в рамках положения или правила. Как отмечает Величко С. П.: «В основном инструкции носят либо внутриорганизационный, либо процессуальный характер. Федеральная служба исполнения наказаний, как правило, не издает инструкцию в качестве самостоятельного документа, а утверждают ее приказом»<sup>29</sup>.

В уголовно-исполнительной системе России инструкции регулируют

---

<sup>27</sup> Краткая характеристика работы Министерства юстиции России. [Электронный ресурс] // Минюст России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 12.04.2022г. - Режим доступа: <http://www.minjust-ru.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20harka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

<sup>28</sup> Болдырев В. А. Правовые и нормативные акты, издаваемые в уголовно-исполнительной системе / В. А. Болдырев // Российский юридический журнал. 2018. – № 6. – С. 134 – 140.

<sup>29</sup> Величко С. П. К вопросу о сущности правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы / С. П. Величко // Российская газета. – 2012. – 12 января. – С.56.

основные виды (формы) оперативно–служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников;

4) Четвертым видом нормативного правового акта в уголовно–исполнительной системе являются положения. В настоящее время действует более 2700 положений, изданных федеральными органами исполнительной власти и утвержденных, как правило, приказами соответствующих ведомств<sup>30</sup>. Не мало и положений в уголовно-исполнительной системе.

Следует заметить, что в вышеупомянутом Постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997г. № 1009 для федеральных органов исполнительной власти устанавливает такую форму нормативного правового акта как постановление. Отличительным признаком постановления является административная процедура его принятия в коллегиальном порядке, включающем обсуждение, согласование, одобрение.

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

Как пишет С. П. Величко: «В целом, использование постановлений в уголовно-исполнительной системе не соответствует природе данного нормативного акта, так как Федеральная служба исполнения наказаний является органом единоличного руководства. Необходимо закрепить монополию Правительства РФ на использование наименования «постановление», что может сочетаться с соответствующим запретом для иных исполнительных органов»<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Краткая характеристика работы Министерства юстиции России. Электронный ресурс] // Минюст России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 12.04.2022г. - Режим доступа: [http:// www.minjust-ru.ru /structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20harka%20UIS/](http://www.minjust-ru.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20harka%20UIS/) (дата обращения: 06.05.2022).

<sup>31</sup> Величко С.П. Особенности применения норм трудового законодательства к сотрудникам правоохранительных органов / С. П. Величко // Российская газета. – 2012. – 12 января. – С.57.

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

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

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

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

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

(функций)»<sup>32</sup>.

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

Еще в 2004 году Минэкономразвития России издало письмо «О создании рабочей группы по проведению экспертизы стратегий развития», согласно которому стратегия развития представляет собой систему взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам целевых программ, отдельных проектов и непрограммных мероприятий, обеспечивающую эффективное решение системной социально-экономической проблемы<sup>33</sup>.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 2 августа 2010 г. (ред. от 20.12.2012) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» государственная программа «является системой мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности»<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup>О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 01 июля 2016 г. [от 14 октября 2014 г. № 668] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 20 июля 2016г.

<sup>33</sup> О создании рабочей группы по проведению экспертизы стратегий развития: письмо Минэкономразвития России: [от 18 августа 2004 № 14409-ГГ/Д03] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 30 августа 2004г.

<sup>34</sup> Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ:

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

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

Несмотря на то, что в Российской Федерации действуют общие для всех министерств и ведомств по вопросу принятия ведомственных нормативных правовых актов, ФСИН России разработало свои правила, закрепив их в Приказе №718 «О правовом обеспечении деятельности ФСИН России», о котором мы уже говорили ранее. Данные правила будут рассмотрены в главе 2 данной выпускной квалификационной работы.

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

## **1.2. Особенности правотворчества Федеральной службы исполнения наказаний**

Главным субъектом ведомственного правотворчества ФСИН России является ее директор. Согласно Положению о Федеральной службе исполнения наказаний, ФСИН России возглавляет директор Федеральной службы исполнения наказаний, назначаемый на должность и освобождаемый

от должности Президентом Российской Федерации по представлению Министра юстиции Российской Федерации<sup>35</sup>. Как мы уже указывали выше, только директор ФСИН России в праве издавать акты, которые могут называться нормативными правовыми актами.

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

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

---

<sup>35</sup> Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России [от 14 августа 2020 г. № 555] // ФСИН России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

установленной Президентом Российской Федерации штатной численности работников уголовно-исполнительной системы;

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

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

– порядка организации питания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и следственных изоляторах<sup>36</sup>;

Следует заметить, что некоторые нормативные акты, которые ФСИН России подлежат особому контролю со стороны Президента РФ. Так, штатное расписание центрального аппарата ФСИН России утверждается директором ФСИН России в пределах установленных Президентом Российской Федерации численности и фонда оплаты труда работников центрального аппарата ФСИН России<sup>37</sup>. Сферы деятельности и компетенция структурного подразделения ФСИН России определяются в положении об этом подразделении, утверждаемом директором ФСИН России.

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

---

<sup>36</sup> Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 02 июля 2021 г. [от 01 июля 2010 г. №1314] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 10 июля 2021г.

<sup>37</sup> 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 2021г.

органа ФСИН России утверждаются директором ФСИН России.

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

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

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

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

Директор ФСИН России на период своего временного отсутствия в связи с болезнью, отпуском, командировкой назначает должностное лицо,

временно исполняющее его обязанности. В случае временного отсутствия заместителя директора ФСИН России исполнение отдельных его полномочий может быть приказом возложено на начальника структурного подразделения ФСИН России с его согласия.

ФСИН России разрабатывает и утверждает в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 перечни предоставляемых государственных услуг, а также обеспечивает их опубликование<sup>38</sup>.

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

Как отмечает А.Р. Сапожников: «Следует заметить, что принцип единоначалия во всех ведомствах должен сочетаться с принципом коллегиальности»<sup>39</sup>. В ФСИН России это выражается в наличии коллегии, которая состоит директора ФСИН России (председатель коллегии), его заместителей, входящих в нее по должности, представителя Минюста России, а также других лиц. Коллегия ФСИН России является постоянно

---

<sup>38</sup> О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 октября 2020 года: [от 19 января 2005 г. №30] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 29 октября 2020г.

<sup>39</sup> Сапожников А. Р. Содержание и основные этапы реформирования уголовно-исполнительной системы / А. Р. Сапожников // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2015. – №12. – С. 20.

действующим совещательным органом при директоре ФСИН России.

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

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

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

Как отмечает Ю. А. Кашуба: «Субъектом правотворчества также являются территориальные органы ФСИН России. Тем не менее, официально считать их субъектами нормотворчества нельзя, также как и учреждения и органы уголовно-исполнительной системы»<sup>40</sup>.

К правотворческой компетенции территориальных органов ФСИН

---

<sup>40</sup> Кашуба Ю. А. Особенности правового статуса ФСИН России: учебное пособие / Ю. А. Кашуба. – Ростов на Дону: АГРОС, 2019. – С. 45.

России относится издание следующих актов:

- положения о структурных подразделениях управления;
- положения о жилищно-бытовой, аттестационной комиссиях, коллегиальных, совещательных, консультативных и экспертных органах, создание которых в Управлении предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также составы этих комиссий и органов;
- правил внутреннего трудового распорядка управления.

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

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

По мнению В. В. Дедюхина, данное положение не выдерживает критики<sup>41</sup>. Сложившаяся в теории государства и права классификация актов, связана с разделением их на нормативные, правоприменительные и акты толкования.

Обратимся к понятию нормативного правового акта. Нормативный правовой акт – это письменный документ, изданный в соответствии с

---

<sup>41</sup> Дедюхин В.В. Правовое обеспечение деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: правовые и организационные вопросы: учебное пособие / В.В. Дедюхин. – М.: Высш. шк., 2019г. – С. 34.

установленными требованиями правомочным на то должностным лицом в пределах его компетенции, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы. Правовая норма – это общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Акт применения права – это государственно-властный индивидуально-определенный акт, совершаемый компетентным субъектом по конкретному юридическому делу с целью определения наличия или отсутствия субъективных прав или юридических обязанностей и определения их меры на основе соответствующих правовых норм и в интересах их осуществления. Некоторые учёные к внешней форме правоприменения относят и акты-действия (actus).

По мнению Д. К. Нечевина: «Приказы и распоряжения начальника территориального органа, также как директора ФСИН России, устанавливающие правила, инструкции, наставления, перечни и т.д., содержат такие же нормы права, как и в приказах директора ФСИН России»<sup>42</sup>. Нормы, находящиеся в правилах и инструкциях имеют обязательный характер для всех сотрудников управления или главного управления, они не имеют индивидуальный характер, предназначены для многократного применения.

А. Г. Владимиров пишет, что «все признаки нормативного акта можно найти и в приказах начальника территориального органа, разница лишь заключается в круге лиц, на кого данные нормы распространяются: личный состав всей Федеральной службы исполнения наказаний или отдельного территориального органа. Акты территориальных органов ФСИН России, содержащие различные правила не являются актами правоприменения, а

---

<sup>42</sup> Нечевин Д. К. Проблемы организации службы в уголовно-исполнительной системе России / Д. К. Нечевин. – Сыктывкар: АК-ЮНИ, 2019г. – С.65.

значит, могут считаться нормативными»<sup>43</sup>.

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

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

#### **Вывод по первой главе.**

Установление правового характера локальных актов в уголовно-исполнительной системе и их нормативности позволит оценивать их как иные нормативные правовые акты, подобно локальным нормативным актам в трудовом праве, с возможностью закрепления процедуры создания этих актов, их экспертизы и легализации способов систематизации. Неопределенность корпоративного характера локальных актов, отсутствие четких характеристик и признаков локальных актов органов и учреждений ФСИН России не позволяет выработать систему оценивания эффективности их действия, систематизировать эти акты, что в целом затрудняет поиск необходимого локального акта и, соответственно, оперативное решение задач, стоящих перед органами и учреждениями ФСИН России.

Несмотря на то, что Правительством РФ для ведомств установлено право издавать нормативные акты различных форм, фактически используется одна форма – приказ. В качестве рабочей гипотезы можно предложить

---

<sup>43</sup> Владимиров А. Г. О перспективах совершенствования статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы / А. Г. Владимиров // Ведомости УИС. – №3. – 2016. – С.17.

следующий перечень и иерархию форм нормативных правовых актов ФСИН России:

- 1) приказ, утверждающий положение;
- 2) приказ, утверждающий правила (по глубине процедурной детализации уступающие административным регламентам);
- 3) приказ, утверждающий административный регламент;
- 4) приказ, утверждающий инструкцию;
- 5) иные приказы, в том числе утверждающие наставления, технические регламенты и мн. др.

Таким образом, будет выстроена четкая система подзаконных нормативно-правовых актов: Президент России издает нормативные указы, Правительство России – нормативные постановления, министерства и ведомства – нормативные приказы. При этом приказы, издаваемые ведомством, могут быть и ненормативными, а распоряжения должны стать только ненормативными (индивидуальными) актами управления.

Для предотвращения ошибок в нормотворчестве должна стать ключевой стадия проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правового акта, направленная на достижение должного качества нормативного акта как результата ведомственной нормотворческой деятельности.

Кроме того, считаем, что в Положении о коллегии ФСИН России должна появиться статья об обязательном перечне вопросов, подлежащем рассмотрению только коллегиально.

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

### **1.1. Стадии правотворческого процесса в Федеральной службе исполнения наказаний**

Подготовка и принятие нормативных актов ФСИН России является проявлением правотворческой инициативы. Несмотря на это, необходимо соблюдать определенную процедуру, состоящую из последовательных стадий. В юридической литературе выделяются 10 стадий ведомственного правотворческого процесса (11 стадия – регистрация и опубликование, применяется не всегда)<sup>44</sup>. В результате их прохождения ведомственный акт начинает официально действовать. В рамках этой процедуры действуют требования, выполнение которых является обязательным.

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

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

---

<sup>44</sup> Болдырев В. А. Нормотворческий процесс в исполнительных органах власти (на примере ФСИН России) / В. А. Болдырев // Право и политика. – 2018. – № 12. – С. 21.

вышестоящих органов, планы правотворческой работы ведомства, инициатива других органов).

1. Вторая стадия ведомственного правотворчества – разработка концепции ведомственного акта. Концептуальные начала акта могут содержаться в законах, указах и распоряжениях Президента РФ, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, поручениях руководства ведомства. Для ФСИН России концептуальные начала могут содержаться в актах Министерства юстиции России и Правительства Российской Федерации. Кроме того, в отношении деятельности ФСИН России действует единый концептуальный акт – Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018-2026 г.)»<sup>45</sup>. К составлению проекта может приступить и сама группа разработчиков проекта. После уяснения невозможности разрешения вопроса путем действующих правовых норм и наличия у ведомства полномочий по изданию акта по данному вопросу осуществляется разработка проекта акта.

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

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

Пятая стадия – определение разработчиков ведомственного акта. Субъектами разработки нормативных актов чаще всего выступают

---

<sup>45</sup> О Федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018-2026 г.)»: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 14 марта 2021 года [от 06 марта 2018 г. № 2189-р] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 28 марта 2021г.

заинтересованные подразделения ФСИН России, в компетенции которых находится рассматриваемый вопрос. Из их состава выделяются должностные лица, ответственные за подготовительные работы. При необходимости привлекаются сторонние организации. Активное участие в этом принимают правовые подразделения ведомства. Если акт затрагивает интересы нескольких подразделений, они берут его разработку на себя. Сложные нормативные акты, а тем более издаваемые совместно несколькими ведомствами, могут готовиться рабочими комиссиями из числа наиболее опытных сотрудников. Крупные ведомственные акты выносятся на рассмотрение коллегий, совещаний либо экспертных советов ФСИН России.

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

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

Восьмая стадия – проведение правовой экспертизы. Правовая экспертиза проводится юридической службой ФСИН России. Экспертиза предполагает исследование проекта по всем вопросам (компетенция

ведомства, необходимость издания акта, его содержание и структура, правильность ссылок и т.д.).

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

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

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

Как представляется, перечисленные стадии достаточно подробно характеризуют ведомственный правотворческий процесс. Однако, на взгляд А. А. Смирнова, между первой стадией (сбор, изучение и анализ информации, относящейся к проблемной ситуации) и второй стадией (разработка концепции нормативного правового акта) должна быть стадия публичного обсуждения проекта и его о необходимости издания для урегулирования проблемной ситуации правовыми средствами на уровне конкретного ведомства<sup>46</sup>.

Достаточно давно создан и действует Федеральный портал проектов

---

<sup>46</sup> Смирнов А. А. История отечественного пенитенциарного права: учебное пособие / А. А. Смирнов. – Екатеринбург: Уралито, – 2013г. – С. 31.

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

В Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», на наш взгляд необходимо внести изменения по данному вопросу<sup>47</sup>.

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

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

Подробно раскроем стадии ведомственного правотворчества ФСИН России, урегулированные Административным регламентом по исполнению государственных функций по правовому обеспечению учреждений и органов

---

<sup>47</sup> О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 июля 2021 года [от 25 августа 2012 г. № 851] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 29 июля 2021г.

Федеральной службы исполнения наказаний, утвержденным Приказом ФСИН России № 718 от 18 августа 2005 года<sup>48</sup>.

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

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

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

---

<sup>48</sup> О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008г. [от 18 августа 2005 г. №718] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www. pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 27 декабря 2008г.

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

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

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

Организация и координация нормотворческого процесса в ФСИН России, а также контроль за его осуществлением возлагаются на Правовое управление<sup>49</sup>. В этих целях структурные подразделения ФСИН России

---

<sup>49</sup> Об утверждении Положения о правовом управлении Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 31 июля 2019 года [от 3 октября 2018 №904] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 12 августа 2019г.

представляют в Правовое управление копии планов работы (выписки из указанных планов). Ответственность за качество подготовки проектов нормативных правовых актов несут руководители структурных подразделений ФСИН России, а за состояние нормотворческой работы по закрепленным направлениям деятельности УИС - соответствующие заместители директора ФСИН России. Правовое управление ФСИН России несет ответственность за соответствие проектов нормативных правовых актов законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

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

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

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

Подготовке сложного проекта нормативного правового акта

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

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

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

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих им ранее изданных актов или их частей. Положения об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст проекта нормативного правового акта (с указанием отменяемых глав, пунктов, подпунктов и абзацев) либо оформляются как приложение к нему.

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

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать

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

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

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

Проект нормативного правового акта рассматривается руководителем структурного подразделения, являющегося главным исполнителем, и дорабатывается с учетом его замечаний. Подписанный (авизированный)

руководителем подразделения, являющегося головным исполнителем, проект нормативного правового акта может направляться на рецензирование в заинтересованные структурные подразделения ФСИН России и Минюста России, а при необходимости также в территориальные органы УИС, научно-исследовательские и образовательные учреждения ФСИН России.

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

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

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

Проект нормативного правового акта, завизированный всеми

заинтересованными лицами, с приложением к нему всех необходимых документов направляется на рассмотрение в Правовое управление:

- перед направлением проекта на согласование с федеральными органами исполнительной власти, другими органами, организациями и учреждениями;

- перед направлением проекта на рассмотрение структурных подразделений Минюста России;

- перед представлением проекта нормативного правового акта на подпись руководителю, к компетенции которого относится издание нормативного правового акта.

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

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

нормативного правового акта.

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

– определение соответствия проекта Конституции Российской Федерации, законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, действующим ведомственным нормативным правовым актам;

– определение соответствия проекта нормам международного права, а также обязательствам, вытекающим из международных договоров Российской Федерации;

– визирование проекта руководством Правового управления.

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

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

После издания нормативного правового акта структурное подразделение ФСИН России, являющееся головным исполнителем, и Правовое управление в соответствии со своей компетенцией обеспечивают: изучение практики применения нового нормативного правового акта; организацию разъяснительной работы по проблемам, относящимся к

предмету правового регулирования данного акта, а также по вопросам, возникшим в практике применения нового нормативного правового акта; накопление и систематизацию информации о ходе его исполнения, а также предложений о внесении в него изменений или дополнений. На основе обобщения предложений в установленном порядке принимается решение о внесении в нормативный правовой акт соответствующих изменений и дополнений.

Нормативные правовые акты ФСИН России, принятые в соответствии с ее компетенцией и затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации, опубликованию и вступают в силу в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Нормативные правовые акты Федеральной службы исполнения наказаний, признанные Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации (далее - нормативный правовой акт), вступают в силу со дня их размещения (опубликования) в официальных источниках, если самими актами не установлен более поздний срок вступления их в силу<sup>50</sup>.

Порядок государственной регистрации нормативных актов ФСИН России и других министерств и ведомств установлен в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> О порядке вступления в силу нормативных правовых актов Федеральной службы исполнения наказаний, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации: приказ ФСИН России [от 11 января 2012 г. №4] // ФСИН России: офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

<sup>51</sup> Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 июля 2022 года [от 13

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

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

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

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

Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты ФСИН России не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в Министерство юстиции Российской Федерации на бумажном носителе или в форме электронных документов. При этом нормативные правовые акты ФСИН России, созданные на бумажном носителе, содержащие, в том числе сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, представляются в 2 экземплярах (подлинник и одна копия).

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

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

В случае направления на государственную регистрацию нормативного правового акта, по которому имеются не урегулированные по результатам проведенных согласительных совещаний разногласия, к нормативному правовому акту прилагаются копии протоколов согласительных совещаний и уведомления, направленного федеральному органу исполнительной власти, замечания которого не были учтены в ходе согласительных совещаний.

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

Прилагаемая к нормативному правовому акту справка, созданная на бумажном носителе, должна быть подписана собственноручно руководителем юридической службы ФСИН России, созданная в форме электронного

документа, – указанным должностным лицом с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

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

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

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

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

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

В случае если ФСИН России, в регистрации нормативного правового акта которой было отказано в связи с выявлением в нем коррупциогенных факторов, не согласен с заключением Министерства юстиции Российской Федерации, этот федеральный орган исполнительной власти проводит с Министерством юстиции Российской Федерации совещание в течение 10 дней со дня получения отказа<sup>52</sup>. По результатам совещания в случае неурегулирования разногласий по оценке указанных в заключении Министерства юстиции Российской Федерации коррупциогенных факторов ФСИН России, издавшая нормативный правовой акт, оформляет протокол, который подписывается Министром юстиции Российской Федерации и директором ФСИН России.

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

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

---

<sup>52</sup> О противодействии коррупции: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 16 декабря 2019 года [Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года, Одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 года № 273-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 21 декабря 2019 г.

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

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

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

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

Порядок вступления нормативного правового акта ФСИН, зарегистрированным в Министерстве юстиции и подлежащим опубликованию, установлен Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов

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

Официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, размещаемые на интернет–портале «Российской газеты» ([www.rg.ru](http://www.rg.ru)), функционирование которого обеспечивает федеральное государственное бюджетное учреждение Редакция «Российской газеты».

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

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

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

ФСИН России принимает участие в разработке и проведении юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающихся деятельности уголовно-исполнительной системы, по поручению Минюста России<sup>54</sup>. ФСИН России вправе вносить предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам, отнесенным к компетенции ФСИН России, а также предложения о заключении международных договоров Российской Федерации и соглашений в установленной сфере деятельности. Указанные предложения вносятся Министру юстиции Российской Федерации директором ФСИН России.

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

---

<sup>54</sup> О правовом обеспечении деятельности ФСИН России: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008г. [от 18 августа 2005 г. № 718] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www. pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 18 января 2009г.

федеральных органах государственной власти»<sup>55</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>55</sup> Дедюхин В. В. Правовое обеспечение деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: правовые и организационные вопросы: учебное пособие / В.В. Дедюхин. – М.: Высш. шк., 2019г. – С.34.

А.В. Готовцев в своей публикации отмечает: «Перед разработкой проекта определяются его цели и предмет правового регулирования, обобщается правоприменительная практика в данном направлении деятельности, проводится анализ недостатков правового регулирования, разрабатывается его концепция, а также предполагаемые социально-экономические последствия применения его норм»<sup>56</sup>.

Структурное подразделение - головной исполнитель по разработке проекта координирует работу структурных подразделений ФСИН России – соисполнителей, привлекает к работе представителей заинтересованных организаций, совместно с Минюстом России обеспечивает согласование проекта с заинтересованными органами государственной власти.

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

К тексту проекта прилагаются:

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

Проекты до их направления в Минюст России подлежат обязательной правовой экспертизе, осуществляемой в месячный срок Правовым управлением с участием при необходимости структурных подразделений ФСИН России. Проекты, представленные на правовую экспертизу, должны

---

<sup>56</sup> Готовцев А.В. Правовое регулирование нормотворческого процесса в уголовно-исполнительной системе: учебное пособие /А. В. Готовцев. – Саратов: Саратовское областное издательство, 2014. – С. 78.

соответствовать требованиям, предъявляемым к нормативному правовому акту данного вида.

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

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

При подготовке проекта заключения в нем следует отразить следующие сведения:

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

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

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

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

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

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

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

Представители ФСИН России могут входить в состав рабочих групп, создаваемых комитетами Государственной Думы для работы над законопроектами, а также в состав рабочих групп, образованных комитетами

и комиссиями Совета Федерации для подготовки вопросов организации парламентских слушаний. В качестве представителей ФСИН России могут выступать заместители директора ФСИН России в соответствии с распределением обязанностей, руководители структурных подразделений в пределах своей компетенции, а также иные сотрудники по решению директора ФСИН России.

### **Выводы по второй главе.**

В юридической литературе выделяются 10 стадий ведомственного правотворческого процесса (11 стадия – регистрация и опубликование, применяется не всегда). Для ФСИН России концептуальные начала могут содержаться в актах Министерства юстиции России и Правительства РФ. Кроме того, в отношении деятельности ФСИН России действует единый концептуальный акт – Концепция развития уголовно-исполнительной системы России на период до 2030 года.

Правовая экспертиза проводится юридической службой ФСИН России. Экспертиза предполагает исследование проекта по всем вопросам (компетенция ведомства, необходимость издания акта, его содержание и структура, правильность ссылок и т.д.). Государственная регистрация и опубликование ведомственного акта – стадия, которая присутствует при разработке не всех актов ФСИН России. Государственная регистрация касается только тех из них, которые затрагивают права, свободы и обязанности граждан, правовой статус организаций или имеют межведомственный характер. В законодательстве следовало бы более подробно разъяснить значение слов «затрагивает права и свободы человека и гражданина». Неопределенность в толковании дает повод слишком широко трактовать нормы закона.

Между первой стадией (сбор, изучение и анализ информации, относящейся к проблемной ситуации) и второй стадией (разработка концепции нормативного правового акта) должна быть стадия публичного обсуждения проекта и его о необходимости издания для урегулирования

проблемной ситуации правовыми средствами на уровне конкретного ведомства.

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

В Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», на наш взгляд необходимо внести изменения по данному вопросу. Дело в том, что ведомства сами решают какие акты отдавать на обсуждение. В данном нормативном акте необходимо четко указать, какие нормативные акты обязательно должны проходить общественное обсуждение и независимую антикоррупционную экспертизу.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. На наш взгляд, по указанным в работе причинам, следовало бы упростить процедуру государственной регистрации актов ФСИН России. Это ускорило бы решение многих вопросов деятельности исправительных учреждений.

## Заключение

Подводя итоги можно сделать следующие выводы по работе:

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

- сосредоточение усилий на разработке комплексных нормативных правовых актов, сведение до минимума количества локальных, частных нормативных правовых актов;

- приоритетность нормативного урегулирования основных сторон деятельности уголовно-исполнительной системы законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

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

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

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

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

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

законодательством о службе также объяснить трудно.

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

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

Иновацией нормотворческой деятельности исполнительной власти стала разработка административных регламентов выполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Регламенты утверждаются в установленном порядке приказами директора ФСИН России или приказами министра юстиции Российской Федерации. Они включаются в перечень государственных услуг и государственных функций по контролю и надзору, формируемый Минэкономразвития России и размещаемый в федеральных государственных информационных системах «Федеральный реестр государственных услуг (функций)» и «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Деятельность по изданию регламентов призвана подробно раскрывать информацию для информирования гражданам полномочия и порядок деятельности исполнительного органа с целью обеспечения прав и свобод человека и гражданина, недопущения произвольного толкования норм ведомственного нормативного акта и нарушений требований акта по выполнению государственных функций. Концепция развития уголовно-

исполнительной системы на период до 2030 года выделяет данную форму нормативного правового акта как перспективную и связывает с ней вопросы обеспечения прав осужденных и правовую защиту действий сотрудников исправительных учреждений.

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

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

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

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

## Библиографический список

### Нормативные правовые акты

1. 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.

2. О противодействии коррупции: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 30 апреля 2021 года [Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года, одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 года №273-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/ pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 15 мая 2021 г.

3. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: федеральный закон: текст с изменениями и дополнениями на 28 декабря 2016 г. [Принят СНД и ВС РСФСР 21 июля 1993 года №5473-1] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/ pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 15 января 2017 г.

4. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 02.07.2021 г. [от 01 июля 2010 г. №1314] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/ pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 10 июля 2021 г.

5. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20.11.2020г. [от 21 января 2020 г. № 21] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/ pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 28 ноября 2020 г.

6. О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ: текст с изменениями и дополнениями на 01.07.2016 г. [от 14 октября 2014 г. № 668] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www/pravo.gov.ru)) 12 июля 2016 г.

7. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 26 мая 2021 года [от 02 августа 2010 г. № 588] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www/pravo.gov.ru)) 27 мая 2021 г.

8. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 июля 2021 года [от 25 августа 2012 г. № 851] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www/pravo.gov.ru)) 28 июля 2021 г.

9. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 20 июля 2022 года [от 13 августа 1997 г. № 1009] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www/pravo.gov.ru)) 29 июля 2022 г.

10. О Федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018-2026 г.)»: постановление Правительства РФ: текст с изменениями и дополнениями на 14 марта 2021 года [от 06 марта 2018 г. № 2189-р] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www/pravo.gov.ru)) 26 марта 2018 г.

11. О концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ: [от 29 апреля 2021 г. № 420] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www/pravo.gov.ru)) 15 мая 2021 г.

12. 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).

13. Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы исполнения наказаний: приказ Минюста России: текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2008г. [от 01 апреля 2015 года №77] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 29 декабря 2008 г.

14. Об утверждении Положения о правовом управлении Федеральной службы исполнения наказаний: приказ ФСИН России: текст с изменениями и дополнениями на 31 июля 2019 г. [от 03 октября 2018 г. №904] // 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).

15. О порядке вступления в силу нормативных правовых актов Федеральной службы исполнения наказаний, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации: приказ ФСИН России [от 11 января 2012 г. №4] // ФСИН России: офиц. сайт. 12.04.2022 – Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

16. 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).

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. [от 28 ноября 2011г. № 463] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www/pravo.gov.ru)) 23 ноября 2021 г.

18. О состоянии профессионального обучения личного состава и задачах по реализации положений Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 год: приказ ФСИН России: текст по состоянию на 03.05.2016г.: [от 07 июня 2011 №349] от 07.06.2011 // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www/pravo.gov.ru)) 03 мая 2016 г.

19. О создании рабочей группы по проведению экспертизы стратегий развития: письмо Минэкономразвития России: [от 18 августа 2004 № 14409-ГГ/Д03] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www/pravo.gov.ru](http://www/pravo.gov.ru)) 28 августа 2004 г.

### **Научные, учебные, справочные издания**

20. Казакова В. А., Степанов К. С. Характеристика ведомственного правотворчества федеральных органов исполнительной власти: учебное пособие / В. А. Казакова, К. С. Степанов. – М.: ЭДАС-ПАК, 2017. – 45 с.

21. Кашуба Ю. А. Особенности правового статуса ФСИН России: учебное пособие / Ю. А. Кашуба. – Ростов на Дону: АГРОС, 2019. – 56 с.

22. Михеенков Е. Г. Особенности регулирования службы в уголовно-исполнительной системе России: учебное пособие /Е. Г. Михеенков. – Томск: Лаймонди, 2019. – 81 с.

23. Насибов А. П. Правовое положение учреждений и органов ФСИН России: учебное пособие /А. П. Насибов. – М.: ВЕК, 2017. – 67 с.

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

25. Дедюхин В.В. Правовое обеспечение деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: правовые и организационные вопросы: учебное пособие / В.В. Дедюхин. – М.: Высш. шк., 2019г. – 45 с.

26. Нечевин Д. К. Проблемы организации службы в уголовно-исполнительной системе России / Д. К. Нечевин. – Сыктывкар: АК-ЮНИ, 2019г. – 78 с.

### **Материалы периодической печати**

27. Богданова И.С. Правовое обеспечение деятельности ФСИН России /И. С. Богданова // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. – № 10. – С. 11 – 28.

28. Бокарева Л. Г. Реформа ведомственного образования ФСИН России / Л. Г. Бокарева // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление – 2020. – № 1. – С. 11 –28;

29. Болдырев В. А. Нормотворческий процесс в исполнительных органах власти (на примере ФСИН России) / В. А. Болдырев // Право и политика. – 2018. – № 12. – С. 20 – 28.

30. Болдырев В. А. Правовые и нормативные акты, издаваемые в уголовно-исполнительной системе / В. А. Болдырев // Российский юридический журнал. 2018. – № 6. – С. 134 – 140.

31. Величко С. П. К вопросу о сущности правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы / С. П. Величко // Российская газета. – 2012. –12 января.

32. Величко С.П. Особенности применения норм трудового законодательства к сотрудникам правоохранительных органов / С. П. Величко // Российская газета. – 2012. –12 января.

33. Владимиров А. Г. О перспективах совершенствования статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы / А. Г. Владимиров // Ведомости УИС. – №3. – 2016. – С.12–18.

34. Литвишков В. М. Совершенствование основных институтов законодательства о службе в уголовно-исполнительной системе / В. М. Литвишков // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2017. – №12. – С.23 – 28.

35. Сапожников А. Р. Содержание и основные этапы реформирования уголовно-исполнительной системы / А. Р. Сапожников // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2015. – №12. – С.19 – 21.

36. Симченко А. И. Отдельные проблемы реформирования уголовно исполнительного законодательства России / А. И. Симченко // Преступление и наказание. – 2017. – №12. – С.45. – 67.

### **Материалы юридической практики**

37. Решение Октябрьского районного суда г. Самара от 31.08.2020 г. по делу № 33-23874/2020 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – Режим доступа: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 18.04.2022).

38. Решение Аксубаевского районного суда г. Оренбург от 10.12.2020 г. по делу № 33-39362/20 // Судебные и нормативные акты РФ. – 2020. – №. 1. – С.16.-23.

39. Определение Областного суда Оренбургской области от 21.04.2019 г. по делу № 33-7271/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. – 2019. – №. 12. – С.22-28.

40. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 16.04.2018 № 1-КГ18-2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – №12. – С.45-49.

41. Определение Самарского областного суда № 33-9798/2014 от 02.10.2014 по делу № 33-9798/2014 // Судебные и нормативные акты РФ. – 2014. – №2. – С.34-39;

42. Решение Ленинского районного суда г. Ростова на Дону по делу от 21.04.2016 г. по делу № 33-7271/2016 // Судебные и нормативные акты РФ. – 2016. – №.5. – С.23-28.

43. Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-4 УФСИН по Оренбургской области // Муратшин Р.Э. – Самара: СЮИ ФСИН России, 2022 г. (неопубликованный акт).

### Электронные ресурсы

44. Актуальные задачи преобразования уголовно-исполнительной системы на современном этапе [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.bibnofond.ru/view.aspx?id=649280> (дата обращения: 10.01.2022).

45. Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы [Электронный ресурс] // ФСИН России. Главная. Статистические данные: офиц. сайт. 12.04.2022 - Режим доступа: <http://www.fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 06.05.2022).

46. Краткая характеристика работы Министерства юстиции России. [Электронный ресурс] // Минюст России. Главная. Статистические данные: 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).