



**Закир Равильевич РАХМАТУЛИН,**

доцент кафедры конституционного,  
административного и муниципального права  
Юридического института Сибирского  
федерального университета (г. Красноярск);  
доцент кафедры правовых и социально-экономических  
дисциплин Ачинского филиала Красноярского  
государственного аграрного университета,  
кандидат юридических наук, доцент

*zakir101@mail.ru*

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ УСМОТРЕНИЕ  
ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ  
СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

**INSTITUTIONAL AND FUNCTIONAL DISCRETION WHEN IMPLEMENTING  
THE LEGAL REQUIREMENTS OF THE PENITENTIARY SYSTEM EMPLOYEES**

В статье рассматриваются вопросы институционального и функционального усмотрения при реализации сотрудниками уголовно-исполнительной системы должностных обязанностей по исполнению уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера. Вскрыты проблемные аспекты правового регулирования законных требований, которые затрагивают публичные и частные интересы осужденных. В ходе анализа правоприменительной практики по исполнению отдельных наказаний выявлено, что вопросы реализации ответственности за неисполнение законных требований должностных лиц, исполняющих приговор, заслуживают серьезного внимания, поскольку могут содержать в себе значительный дискреционный потенциал. С учетом этого автором аргументируются изменения Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и Закона РФ «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации».

The article considers the issues of institutional and functional discretion in the implementation by employees of the penitentiary system of official duties for the execution of criminal punishments and other measures of a criminal law nature. Problematic aspects of legal regulation of the legal requirements that affect the public and private interests of convicts are revealed. In the course of analysis of law enforcement practice on execution of certain punishments it has been revealed that the issues of implementation of liability for non-fulfillment of lawful demands of officials executing the sentence deserve serious attention, as they may contain significant discretionary potential. Taking this into account, the author argues for changes in the Penal Code of the Russian Federation and the Law of the Russian Federation «On Institutions and Bodies of the Penal System of the Russian Federation».

**Ключевые слова:** усмотрение должностных лиц, уголовно-исполнительные правоотношения, осужденный, наказания, законные требования.

**Keywords:** *discretion of officials, criminal-executive legal relations, convicted, punishments, legal requirements.*



**В**юрдическоу литературе усмотрение рассматривается в различных отраслях права [5-7], отмечается, что оно предусмотрено в нормах текущего законодательства или не урегулировано им, но имеет место в правовой действительности [3, с. 115-116]. В зависимости от этого оно может быть институциональным (статусным) и функциональным. Согласно толковому словарю, институциональный – это официально утвержденный, установленный, закрепленный в своем общественном статусе<sup>1</sup>, а функциональный – связанный с функционированием чего-либо, не обусловленный его структурой<sup>2</sup>.

Отметим, что институциональное усмотрение может содержаться в отдельных статьях уголовно-исполнительного закона и ими ограничивается, а функциональное усмотрение не лимитировано. Особенность подобного рода правоотношений заключается в том, что в деятельности уголовно-исполнительной системы, как органа государственной власти, превалирует публичное усмотрение, однако частное усмотрение также здесь имеет место, ввиду того, что отдельные ее аспекты довольно сложно урегулировать в нормах действующего законодательства, поскольку такие правила касаются личных границ поведения осужденных в быту; усмотрение в выборе вариантов поведения виновного, особенно содержащегося в местах изоляции от общества, также будет снижаться, поскольку в этом случае право существенно вторгается в частную жизнь лица. Следовательно, это обуславливает необходимость изучения влияния данных аспектов на деятельность по исполнению уголовных наказаний. Выделим основные характеристики усмотрения при предъявлении требований должностными лицами, исполняющими приговор, затрагивающими частные и публичные интересы осужденных, что позволит глубже раскрыть данную проблематику.

Так, публичное усмотрение может быть направлено по отношению как к конкретному человеку, так и к неопределенному кругу

лиц. Это имеет место в случаях, когда сотрудник уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) требует совершения определенных действий не от одного осужденного, а от группы. К примеру, согласно п. 9.12.5 приказа Минюста России от 4 июля 2022 г. N 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» по требованию работников СИЗО осужденные обязаны вставать и выстраиваться в указанном месте. Или виновные могут передвигаться по территории исправительного учреждения группами, а следовательно, должностное лицо вправе предъявлять им установленные законом требования.

Кроме этого в литературе, давая характеристику частным союзам, авторы в качестве одного из существенных признаков указывают на то, что они носят временный характер, а публичные реализуются в рамках постоянных союзов, которые образуются и существуют независимо от частной воли их членов [7, с. 61].

Но следует отметить, что в уголовно-исполнительной системе образуются союзы между осужденными по их воле. Их члены могут даже заниматься противоправной деятельностью, нарушать режимные правила, а следовательно, у должностных лиц должно быть право предъявлять обязательные для исполнения требования определенной группе людей, однако их юридическое оформление может быть затруднено.

Взаимодействие с членами организации представляет собой одно из средств процесса управления. «В обобщенном виде под управленческим взаимодействием понимаются процессы коммуникации особого рода, направленные на реализацию функции управления. Функция управления в организации осуществляется не отдельным субъектом, а, как правило, группой лиц, связанных между

1 Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка : в 3 т. М.: АСТ, Астрель, Харвест, 2006. Т. 1. С. 123.

2 Там же. Т. 3. С. 297.



собой специфическими отношениями и являющихся представителями разных иерархических уровней» [1, с.63].

При реализации публичного усмотрения властные субъекты вправе требовать от граждан и организаций все, что необходимо для общей пользы государства. Однако эти аспекты не всегда являются понятными. В отдельных случаях довольно сложно провести четкую грань. Этот критерий также достаточно важен, и должен быть положен в основу правовых конструкций, закрепляющих виды законных требований различных служб.

Так, в законодательстве предусмотрено, что осужденные обязаны выполнять законные требования администрации учреждений и органов, исполняющих наказания. Отметим, что интерес к данному вопросу проявляли и иные ученые. Например, Н.С. Малолеткина касалась этих аспектов при анализе такого явления, как неповиновение законным требованиям сотрудников правоохранительных органов. Автором обоснованно подмечено, что «в последнее время в России все чаще возникают ситуации, когда в защите нуждаются сами сотрудники правоохранительных и контролирующих органов, наталкиваясь на выраженную агрессию со стороны нарушителей правопорядка. Участились случаи нападений на сотрудников полиции, а также сотрудников уголовно-исполнительной системы при исполнении ими служебных обязанностей, приводящие к получению травм и ранений различной степени тяжести» [4, с. 260]. Однако считаем, что в уголовно-исполнительном законодательстве эти вопросы раскрыты неполно. Так, отсутствует четкий круг требований, которые сотрудники вправе предъявлять к осужденным и иным лицам. К примеру, в Федеральном законе «О полиции» они закреплены в ч. 1 ст. 13. Однако принципиальным здесь является то, какие требования должностных лиц являются законными. Более того, на практике вызывает сложность неурегулированность некоторых аспектов данной деятельности и понимание правовых положений сотрудниками правоохранительных органов. «Возникает вопрос о правомерности требования предъявить документы или

проследовать к месту последующего содержания и т.д., даже при условии, что у сотрудника есть законные основания для проверки документов (п. 2 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции») или для доставления (п. 13, 14, 15 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», ст. 27.2 КоАП РФ)» [2, с. 18]. Отметим, что в деятельности сотрудников УИС встречаются аналогичные проблемы, которые во многом состоят в том, что не все ее аспекты, как мы уже отмечали, можно законодательно урегулировать. Например, к лицу, содержащемуся в исправительной колонии или тюрьме, применено взыскание в виде водворения в ШИЗО, а оно отказывается пройти туда. Вправе ли должностное лицо предъявить требование «пройти к месту отбывания дисциплинарного проступка», является ли оно законным и подкреплено ли силой государственного принуждения?

Отметим, что в уголовно-исполнительном праве в одних случаях несоблюдение этих требований влечет за собой то, что они признаются нарушениями режима отбывания наказания, в других – считаются административным правонарушением или преступлением. Такое разграничение должно быть понятным. В деятельности по исполнению уголовных наказаний встречались случаи, когда мнения должностных лиц и судей по применению соответствующего вида санкций к виновному за отказ от выполнения тех или иных требований существенно отличались либо не соответствовали законодательству.

Например, Б., отбывающий ограничение свободы, будучи заранее надлежащим образом (письменно и под подпись) ознакомленным с порядком использования выданных ему электронных средств надзора и контроля, находясь в квартире, удалился от мобильного контрольного устройства далее разрешенного расстояния (5 метров), что привело к фиксации системой электронного мониторинга подконтрольных лиц двух фактов нарушения осужденным распорядка присутствия. Суд признал его виновным по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государ-



ственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации)<sup>1</sup>. В данном случае очевидно, что лицо привлекли к административной ответственности ввиду того, что в УИК РФ данное поведение никак не урегулировано и оно не отнесено к нарушениям режимных правил. Является ли в таком случае отсутствие правового регулирования дефектом? Представляется, что с формальной точки зрения нарушения порядка отбывания наказания в действиях осужденного нет. В этом случае речь идет о технических аспектах реализации исполнения и отбывания ограничения свободы. По нашему мнению, такие действия не должны считаться нарушениями режимных правил, а являются неисполнением требования должностных лиц уголовно-исполнительной системы. Следовательно, привлечение к административной ответственности в этом случае вполне уместно.

В другом случае правила, закрепленные в ст. 19.3 КоАП РФ, неверно применены органами, исполняющими приговор, однако скорректированы судом. Так, в отношении Б., отбывающего наказание за совершение преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 119, ч. 1 ст. 116, ч. 1 ст. 116 УК РФ в виде обязательных работ, за неявку по вызову уголовно-исполнительной инспекции составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, которым он воспрепятствовал исполнению сотрудником УИС своих обязанностей<sup>2</sup>. В данном случае состав административного правонарушения отсутствует, поскольку осужденный не соблюдал порядок исполнения обязательных работ. В этом случае имеет место пробел в правовом регулировании порядка исполнения и отбывания обязательных работ; данные вопросы следует решать посредством изменений УИК РФ.

Позиция судьи является правильной, поскольку он указал, что неявка осужденного лица в уголовно-исполнительную инспекцию по вызову не образует состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, т.к. отсутствует объект и объективная сторона данного правонарушения. Требование сотрудника уголовно-исполнительной инспекции о необходимости явки осужденного лица имеет своей целью контроль за осужденным, а не охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Неявка лица в уголовно-исполнительную инспекцию может влечь за собой иную ответственность.

Осужденный по приговору Кизнерского районного суда Удмуртской Республики по ч. 1 ст. 134, ч. 1 ст. 139 УК РФ к наказанию в виде ограничения свободы сроком на 1 год 6 месяцев Г., к которому были применены мобильное контрольное устройство (МКУ) и электронный браслет (ЭБ), допустил нарушение законного требования сотрудника уголовно-исполнительной инспекции (далее – УИИ), выразившееся в том, что Г. систематически в течение нескольких дней отдалялся от МКУ более, чем на 5 метров, тем самым делал невозможным контроль за соблюдением им ограничений, установленных приговором суда, а именно: не выезжать за пределы муниципального образования и не менять места жительства без согласия специализированного государственного органа, осуществляющего надзор за отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы. В судебном заседании Г. признал факт неправомерного поведения при отбытии им уголовного наказания в виде ограничения свободы, уточнив, что 11 июля 2020 г. выехал в гости в село Н., где сигнал сотовой связи слабый, при этом он забыл мобильное устройство. Факт совершения Г. правонарушения, по мнению суда, сомнений не вызывает и подтверждается собранными доказательствами. Также 12 июля 2020 г. было выявлено нарушение расписания присутствия электронного

1 Постановление Сеgezского городского суда Республики Карелия от 17.03.2014 N 5-27/2014. Здесь и далее материалы судебной практике находятся на сайте «СудАкт». URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 04.02.2023).

2 Постановление Ингодинского районного суда г. Читы Забайкальского края от 26.12.2013 N 5-480/13-5-480/2013.



браслета, что препятствовало мониторингу поведения подконтрольного лица за указанные периоды. Г. признан виновным по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 600 рублей<sup>1</sup>.

Аналогичная фабула административного дела в отношении Ш., которому вменялось, что он, будучи осужденным к ограничению свободы, удалился от мобильного контрольного устройства на расстояние более 3 метров. Однако суд при рассмотрении данного дела справедливо указал, что сотрудниками УИИ не принято во внимание то обстоятельство, что Ш. фактически был нарушен порядок и условия отбывания наказания в виде ограничения свободы, ответственность за несоблюдение которых установлена Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации<sup>2</sup>.

Данные примеры свидетельствуют, что на практике имели и имеют место неоднозначные ситуации в вопросах интерпретации положений УИК РФ и диспозиции нормы ст. 19.3 КоАП РФ. В настоящее время это может приводить к тому, что за любые действия (бездействия) осужденных можно привлекать к нескольким видам ответственности. Это указывает на отсутствие четких критериев дифференциации санкций за нарушение режимных правил осужденными.

То есть институциональное усмотрение дает определенные ориентиры правоприменителю, а функциональное – нет. В тех примерах, которые были приведены выше, имело место функциональное усмотрение, поскольку применение иного вида ответственности к лицам в случае отсутствия правового регулирования этих вопросов непосредственно в УИК РФ противоречит принципу законности.

Для устранения сложностей при применении некоторых положений закона сотрудники УИС используют нормативные положения иных отраслей права, поскольку режимы отдельных наказаний охватывают не все рассмотренные случаи.

Представляется, что вопросы, связанные с применением технических средств контроля, могли быть решены с помощью инструментов,

которые имеются в уголовно-исполнительном законодательстве, посредством обеспечительной роли этих правил административными санкциями. Безусловно, их сложно отнести к нарушениям режима, они могут касаться частной жизни лица, и для этих категорий осужденных, отбывающих наказания без изоляции от общества, следует распространить действие ст. 17.1 УИК РФ. Следовательно, если лицо совершает определенные действия (бездействия), не являющиеся нарушением порядка отбывания наказания, в этом случае к ним применяется официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения. Такое предложение видится весьма логичным, поскольку в приказе ФСИН России от 3 декабря 2021 г. N 1106 «О некоторых вопросах объявления органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений и административных правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения» предусмотрено, что данное предупреждение объявляется при отсутствии оснований для привлечения к дисциплинарной, материальной, административной или уголовной ответственности в целях предупреждения совершения преступлений и административных правонарушений.

Это вполне логично в случаях, когда осужденный, к примеру, не заряжает браслет, размагничивает систему, не соблюдает правила его ношения, хранения и эксплуатации, не впускает инспектора для осмотра его жилища и иных случаях, когда действия осужденного могут влечь за собой возможность совершения противоправных действий и являются вредными (опасными), однако законодатель не предусмотрел ответственности за подобного рода действия (бездействия). По своей правовой природе такие действия (бездействия) не являются составными частями

1 Постановление Кизнерского районного суда Республики Удмуртия от 28.07.2020 N 5-73/2020 N 5-73/2020.

2 Постановление Боготольского районного Суда РФ Красноярского края от 02.09.2020 N 5-94/2020.



режимов тех или иных наказаний, а следовательно, в УИК РФ ответственность за них не предусмотрена.

При возникновении данных ситуаций, если эти действия (бездействия) влекут за собой воспрепятствование законной деятельности должностных лиц УИС, такому лицу выносится официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений. И приказ ФСИН России «О некоторых вопросах объявления органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений и административных правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения» необходимо дополнить указанием о том, совершение каких действий позволит инспектору вынести предостережение. В противном случае существенно увеличивается объем дискреционных полномочий сотрудников УИС, как это имеет место быть при настоящей редакции ст. 17.1 УИК РФ. В данном случае имеется противоречие нормам действующего законодательства, регламентирующим вопросы производства антикоррупционной экспертизы. Так, согласно постановлению Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, является широта дискреционных полномочий.

С учетом этих аргументов изменения в рассматриваемую норму должны быть сформулированы следующим образом. Например, предостережение объявляется осужденному в случае несоблюдения требований, содержащихся в памятке по эксплуатации СЭМПЛ (для осужденных к ограничению свободы), лицам, приговоренным к альтернативным санкциям, не впусившим в жилище сотрудников УИС, полиции, Росгвардии; осужденным, отбывающим исправительные работы, об изменении места работы или жительства.

Повторное совершение аналогичных действий будет образовывать состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. Такой подход позволит систематизировать порядок привлечения к различным видам ответственности и разграничить ситуации, при которых лицо будет привлечено к административной ответственности или считаться нарушителем режима уголовного наказания.

Кроме этого потребуются изменения Закона РФ от 21 июля 1993 г. N 5473-1 «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации», поскольку в п. 3 ч. 1 ст. 14 данного нормативного документа предусмотрено, что учреждения, исполняющие наказание, вправе требовать от осужденных и иных лиц исполнения ими обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации, и соблюдения правил внутреннего распорядка учреждений, исполняющих наказания. Ввиду того, что вышеперечисленные ситуации дают представление о том, что воспрепятствование исполнению служебных обязанностей сотрудниками УИС не всегда противоречит праву, следует эту статью сформулировать следующим образом: «... требовать от осужденных и иных лиц исполнения ими обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации, и соблюдения правил внутреннего распорядка учреждений, исполняющих наказания, прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности сотрудников УИС, иных государственных органов, а также лиц, указанных в статье 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации».

Таким образом, институциональное и функциональное усмотрение в деятельности по исполнению уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера проявляется в том, насколько дискреционные полномочия органов, исполняющих приговор, затрагивают публичную или личную сферу деятельности осужденных. Отдельное внимание в этом контексте заслуживает вопрос о законных требованиях сотрудников



УИС. Представляется, что анализ право-применительной практики в этом сегменте позволяет дополнить отдельные положения

уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации с целью необходимости оптимизации их применения.

### Библиографический список

1. Балина, Т.Н. Психологические проблемы управленческого взаимодействия / Т.Н. Балина // Вестник Таганрогского института управления и экономики. – 2013. – N 2. – С. 63-65.
2. Жильцов, А.В. О правовой определенности категории «устное требование сотрудника полиции» / А.В. Жильцов // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики : материалы XXIV международной научно-практической конференции: в 2 ч. / отв. ред. Д.В. Ким. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2021. – Ч. 1. – С. 17-19.
3. Кокошкин, Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф.Ф. Кокошкин ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2004. – 306 с.
4. Малолеткина, Н.С. Неповиновение законному распоряжению сотрудников по ст. 19.3 КоАП РФ / Н.С. Малолеткина // Пенитенциарная наука. – 2020. – N 2. – С. 259-264.
5. Тепляшин, П.В. Оценка эффективности реализации лишения свободы: уголовно-исполнительный анализ и сравнительно-правовой аспект / П.В. Тепляшин // Преступление, наказание, исправление : материалы III международного пенитенциарного форума (к 20-летию вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации). Рязань, 21-23 ноября 2017 г.: в 8 т. Том 3. Материалы международной научно-практической конференции «Исполнение отдельных видов уголовных наказаний: проблемы и пути совершенствования». – Рязань: Академия ФСИН России, 2017. – С. 235-241.
6. Тепляшин, П.В. Перспективы расширения судебного-правового регулирования уголовно-исполнительных отношений / П.В. Тепляшин // Российская юстиция. – 2010. – N 4. – С. 60-62.
7. Шарнина, Л.А. Усмотрение в конституционном праве : дис. ... докт. юрид. наук / Л.А. Шарнина. – М., 2019. – 353 с.