

УДК 34

DOI 10.34670/AR.2019.89.8.022

**О некоторых вопросах привлечения граждан, должностных  
и юридических лиц к административной ответственности в связи  
с деятельностью уголовно-исполнительных инспекций**

**Новиков Алексей Валерьевич**

Доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, доцент,  
главный научный сотрудник,  
Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России,  
125130, Российская Федерация, Москва, ул. Нарвская, 15-а;  
профессор кафедры уголовного права,  
Астраханский государственный университет,  
414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20-а;  
профессор кафедры гражданского права,  
Российская таможенная академия,  
140009, Российская Федерация, Люберцы, просп. Комсомольский, 4;  
e-mail: novikov.pravo@mail.ru

**Слабкая Диана Николаевна**

Научный сотрудник,  
Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России,  
125130, Российская Федерация, Москва, ул. Нарвская, 15-а;  
e-mail: sdn10.70@mail.ru

**Габараев Алан Шотаевич**

Кандидат политических наук,  
начальник отдела,  
Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России,  
125130, Российская Федерация, Москва, ул. Нарвская, 15-а;  
e-mail: gabiron@mail.ru

**Аннотация**

Авторским коллективом в рамках настоящей статьи рассмотрена проблематика, обусловленная недостатками профилактической деятельности уголовно-исполнительных инспекций Федеральной службы исполнения наказаний при исполнении уголовных наказаний, не связанных с изоляцией лиц, совершивших преступления, от общества. На основе проведенного анализа актуальной административной практики сформулирован ряд практико-ориентированных предложений, в частности по включению дополнительной нормы профилактической направленности в Кодекс Российской Федерации об

административных правонарушениях (КоАП РФ), а также по совершенствованию ведомственного подхода ФСИН к проблеме превенции правонарушений.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Новиков А.В., Слабкая Д.Н., Габараев А.Ш. О некоторых вопросах привлечения граждан, должностных и юридических лиц к административной ответственности в связи с деятельностью уголовно-исполнительных инспекций // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 8А. С. 170-177. DOI 10.34670/AR.2019.89.8.022

#### **Ключевые слова**

Уголовно-исполнительные инспекции, административная практика в деятельности уголовно-исполнительных инспекций, профилактика совершения повторных преступлений.

## **Введение**

Модернизация национальной правоохранительной системы, ведущаяся в рамках административной реформы, нацелена на достижение более высокого уровня правопорядка и безопасности посредством активизации деятельности органов системы профилактики правонарушений. Эта деятельность должна совершенствоваться применительно к существенно обновленному законодательству, изменившимся социально-экономическим и политическим условиям, а также существующей криминальной ситуации в стране.

Отметим, что преступность, будучи самостоятельным социальным явлением, продуцируется самим обществом; ей противопоставлены все правомерно функционирующие элементы социальной системы [Боголюбова]. Соответственно, система профилактики правонарушений, созданная государством, представляет собой комплекс применяемых совокупно мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных к выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению запрещенных уголовным законом деяний, а также на оказание воспитательного воздействия на осужденных лиц в целях недопущения ими впредь совершения преступлений, иных правонарушений а также иного антиобщественного поведения. Именно с целью воспрепятствовать эскалации преступности на национальном уровне был принят Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ<sup>1</sup>, в рамках которого сформирована система органов, осуществляющих антикриминальную профилактику, интегрировавшая в себя в том числе и органы системы исполнения уголовных наказаний. Однако, следует отметить, что, несмотря на наличие легальной основы превентивного выявления и пресечения преступных проявлений, многие прикладные аспекты проблемы профилактики нуждаются в научной проработке.

Сказанное свидетельствует об актуальности вопроса совершенствования и оптимизации организации системы исполнения уголовных наказаний в направлении профилактики повторной преступности. Совершенствование организации деятельности компетентных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" // [Электронный ресурс] Справочно-поисковая система Консультант Плюс (дата обращения: 22.08.2019)

органов федеральной системы исполнения уголовных наказаний, на которые возложена обязанность по реализации уголовных наказаний, не влекущих изоляции правонарушителя от общества, т.е. уголовно-исполнительных инспекций (далее – УИИ, инспекция)<sup>2</sup>, должно предусматривает повышение значимости предупреждения (профилактики) совершения преступлений и иных правонарушений лицами, которые состоят учете в УИИ. Акцент следует сделать на улучшении нормативного обеспечения и использовании современных информационных и управленческих методов в процессе практической реализации уголовных наказаний, которые не связаны с лишением свободы лиц, преступивших закон.

### Основная часть

Говоря об участии уголовно-исполнительных инспекций в профилактике криминального поведения осужденных, следует отметить тенденцию к непринятию или несвоевременному принятию компетентными лицами мер реагирования на выявленные нарушения, связанные с отбыванием уголовного наказания. Данная практика, как отмечают специалисты, способствует формированию у правонарушителей субъективного представления о возможности безнаказанно нарушать закон, поддерживая у них правовой нигилизм – социальную причину рецидивной преступности [Звонов, Пичугин]. Своевременность реагирования компетентных органов на факты нарушений лиц, которые имеют обязанности по предоставлению необходимых сведений в УИИ в отношении указанной категории осужденных лиц, потенциально может являться достаточно эффективным профилактическим средством, способствующим дальнейшему исправлению осужденных, а также предупреждению повторной преступности.

Анализ правоприменительной практики показывает, однако, что профилактическая деятельность не является центром внимания сотрудников УИИ. Основной причиной низкой активности сотрудников УИИ в рассматриваемой сфере является, как представляется, определенная сложность и трудоемкость профилактической работы, которая обусловлена, в частности, наличием правовой регламентации не только нормами уголовного процессуального закона и сопряженных с ними отраслей права, непосредственно нацеленных на противодействие криминалу, но и нормами других отраслей права – к примеру, административного, трудового и др.

Как представляется, одним из важнейших направлений деятельности УИИ по предупреждению преступности категории лиц, осужденных к наказаниям, не предусматривающим изоляцию от общества, должно стать усиление роли административной практики как профилактического компонента исполнения судебных приговоров такого рода. Так, к примеру, в отношении осужденных лиц предусмотрена возможность привлечения к ответственности по ст.19.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ<sup>3</sup>), ввиду неповиновения требованию сотрудника УИИ при осуществлении последним контроля за осужденными, а также существует норма ст.19.7 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за непредставление сведений об изменении места

---

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 16.06.1997 № 729 «Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности» (с изм. и доп.) // [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-правового портала ГАРАНТ (дата обращения: 22.08.2019).

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // [Электронный ресурс] Справочно-поисковая система Консультант Плюс. (дата обращения: 22.08.2019).

проживания, места трудоустройства, допущенных правонарушений и других сведений, сопряженных с исполнением приговора. Последняя норма применима не только непосредственно к осужденным гражданам, но также и к любым другим физическим и юридическим лицам, на которых возлагается обязанность по предоставлению необходимых сведений в УИИ (работодатели, управляющие компании, учебные заведения и др.). Полномочиями по составлению протоколов о такого рода административных правонарушениях, в силу ст. 28.3 КоАП РФ и приказа ФСИН России от 19.12.2013 № 780 [Приказ ФСИН], наделены начальники уголовно-исполнительных инспекций, включая филиалы, а также заместители начальников.

Нельзя не отметить в данной связи, что в настоящее время, профилактический потенциал КоАП РФ, применительно к рассматриваемой категории граждан, реализуется в явно недостаточном объеме. Исследование складывающейся правоприменительной практики показывает, что названная организационно-правовая профилактическая мера в деятельности УИИ недооценивается и применяется недостаточно часто, более того, активность правоприменителей заметно снижается. Данный вывод подтверждается сведениями ведомственной статистической отчетности<sup>4</sup>. Так, к примеру, в течение 2018 года сотрудниками УИИ было составлено всего 710 административных протоколов (АППГ – 1455), из них 694 – в отношении осужденных граждан, находящихся на учете УИИ (АППГ – 1443); 3 – в отношении должностных и юридических лиц (АППГ – 8). В отношении иных физических лиц составлено 13 административных протокола (АППГ – 4).

По результатам рассмотрения указанных выше административных протоколов было вынесено 1075 (АППГ – 1990) постановлений о назначении административного наказания, т.е. реализовались около 60% собранных административных материалов, что объективно свидетельствует о недостаточно высоком качестве оформления протоколов и собранных сведений в обоснование вины правонарушителя. Как представляется, именно такие факты формируют представление о безнаказанности лиц, нарушающих закон.

Согласно проведенному ведомственному исследованию, лишь 33,33 % опрошенных респондентов-сотрудников УИИ сообщили о том, что в своей правоприменительной практике ранее составляли административные протоколы в отношении осужденных к исправительным работам, либо в отношении должностных и юридических лиц, которые допустили нарушение порядка и условий исполнения уголовного наказания в виде исправительных работ, по основаниям предусмотренными ст.ст. 19.3, 19.7 КоАП РФ. Соответственно, две трети (66,67 %) респондентов указанным профилактическим инструментом административной практики, способствующим превенции повторных преступлений со стороны осужденных данной категории, в своей деятельности не пользуются [Аналитический обзор]. Данная ситуация свидетельствует о наличии реальных проблем правоприменения, причины которых должны быть вскрыты и устранены.

Анализ позиции опрошенных сотрудников УИИ о причинах сложившегося положения показал, что более половины практических работников УИИ (57 %) объясняют его сильной загруженностью работников УИИ, более трети респондентов (37 % от общего числа опрошенных) отметили недисциплинированное отношение самих сотрудников УИИ. Две обозначенные причины следует расценивать как сигнал, свидетельствующий об отсутствии

---

<sup>4</sup> <http://фсин.пф/opendata/7706562710-statistics/>

надлежащего планирования работы и неправильной организации труда в инспекциях. Также данная ситуация может быть исправлена посредством внедрения и активного использования современных информационных технологий, а также необходимости более рационального распределения обязанностей сотрудников инспекций.

Каждый пятый респондент (20% всех опрошенных) отметили неудовлетворительность методического обеспечения административной практики. Также часть экспертов отметила недостаточно высокий профессиональный уровень сотрудников УИИ, который не позволяет им своевременно планировать данную работу и юридически грамотно оформлять протоколы об административном правонарушении, что приводит к невозможности привлечения на основании собранного материала надлежащим образом привлекать виновных лиц к административной ответственности [Тарабуев]. Данная причина может быть устранена, как представляется, посредством создания новых, осовремененных ведомственных методических рекомендаций и организации постоянного повышения профессиональной квалификации персонала инспекций, в том числе посредством участия в конференциях, дистанционных вебинарах, и иных современных возможностей обучения.

Около 7 % опрошенных в качестве причины неудовлетворительной работы по данному направлению указали на отсутствие названного показателя в отчетах УИИ, т.е. данный показатель не участвует в оценке эффективности деятельности подразделения, что и влечет пренебрежение профилактикой. Данная проблема может быть решена в рамках совершенствования ведомственного подхода к оцениванию эффективности работы инспекций.

Также представляется целесообразным поддержать инициативу, высказываемую многими специалистами, об установлении административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности сотрудников УИИ. Объективно граждане могут совершать действия, которые не позволяют сотруднику УИИ действовать достаточно эффективно в рамках Уголовно-исполнительного кодекса и должностного регламента и при этом не охватываются регулированием ст.ст. 19.3 и 19.7 КоАП РФ. К примеру, муниципальные служащие своими действиями и бездействием нередко препятствуют росту уровня привлечения осужденных лиц к труду. Как правило, это выражается в несвоевременном трудоустройстве осужденных, что предусмотрено ч.1 ст. 39 УИК РФ. Представляется разумным сконструировать норму и определить размер возможного наказания в виде штрафа по аналогии со ст. 17.8 КоАП РФ [Шибанкова]. Соответствующая корректировка возможна посредством включения в КоАП РФ статьи 17.8.2 «Воспрепятствование законной деятельности сотрудника уголовно-исполнительной инспекции». Соответственно, вышеуказанная инициатива диктует необходимость технического дополнения ч.1 ст. 23.4 КоАП РФ» указанием на ст. 17.8.2, а в ее ч. 2 – указанием на полномочия начальников УИИ по составлению административных протоколов. Таким образом появится дополнительная возможность воздействия на правонарушителей, не выполняющих требования сотрудников УИИ.

## Заключение

Подытоживая сказанное, следует сделать вывод, что активизация профилактической работы УИИ по привлечению к административной ответственности лиц, препятствующих эффективному исполнению уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества, может быть достигнута через совершенствование административного законодательства и ведомственной нормативной базы.

---

## Библиография

1. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" // [Электронный ресурс] Справочно-поисковая система Консультант Плюс (дата обращения: 22.08.2019)
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019). [Электронный ресурс] Справочно-поисковая система Консультант Плюс. (дата обращения: 22.08.2019).
3. Боголюбова Т.А. Современные проблемы теории предупреждения преступности в российском обществе: сборник материалов круглого стола / Под ред. Т.Л. Козлова. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. – С. 17.
4. Звонов А.В., Пичугин С.А. Анализ причин и условий совершения повторных преступлений осужденными к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества// Вестник института: преступление, наказание, исправление: научно-практический журнал Вологодского института права и экономики Федеральной службы исполнения уголовных наказаний. Вологодский институт права и экономики ФСИН России. – Вологда, 2013. № 2 (22). – С.11-14.
5. Приказ Федеральной службы исполнения уголовных наказаний от 19.12.2013 № 780 "Об утверждении перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных осуществлять административное задержание" // [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-правового портала ГАРАНТ. (дата обращения: 22.08.2019).
6. Проблемы правового регулирования исполнения уголовных наказаний в виде обязательных и исправительных работ/(Аналитический обзор). – М.: ФКУ НИИ ФСИН России. – 2015.
7. Тарабуев Л.Н. Совершенствование организации и правового обеспечения деятельности уголовно-исполнительных инспекций в сфере исполнения наказания в виде исправительных работ//Безопасность уголовно-исполнительной системы. – 2012. – № 4. С. 88-92
8. Шибанкова О.П. Социально-правовые проблемы исполнения наказания в виде исправительных работ: Дис...канд. юрид. наук. Рязань. – 2004.– С.121

### **Bout some issues of attracting citizens, officers, and legal entities to the dinistrative responsibility in connection with activitycriminal executive inspections**

**Aleksei V. Novikov**

Doctor of Pedagogy, PhD in Law,  
Associate Professor, Chief Scientific Officer,  
Scientific-Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,  
125130, 15-a, Narvskaya st., Moscow, Russian Federation;  
Professor at the Department of Criminal Law,  
Astrakhan State University,  
4140546, 20-a, Tatishcheva st., Astrakhan, Russian Federation;  
Professor at the Department of Civil Law,  
Russian Customs Academy,  
140009, 4, Komsomol'skiy av., Lyubercy, Russian Federation;  
e-mail: novikov.pravo@mail.ru

**Diana N. Slabkaya**

Scientific Officer,  
Scientific-Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,  
125130, 15-a, Narvskaya st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: sdn10.70@mail.ru

**Alan Sh. Gabaraev**

PhD in Political Science,  
Head of Department,  
Scientific-Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,  
125130, 15-a, Narvskaya st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: gabiron@mail.ru

**Abstract**

In the framework of this article, the authors examined the problems caused by the shortcomings of the preventive activities of the criminal-executive inspectorates of the Federal Penitentiary Service of Russia in the execution of criminal sentences not related to the isolation of the perpetrators of crimes from society. Based on the analysis of current administrative practice, a number of practice-oriented proposals have been formulated, in particular to include an additional preventive norm in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, as well as to improve the departmental approach of the Federal Penitentiary Service to the problem of prevention of offenses.

**For citation**

Novikov A.V., Slabkaya D.N., Gabaraev A.Sh. (2019) O nekotorykh voprosakh privlecheniya grazhdan, dolzhnostnykh i yuridicheskikh lits k administrativnoi otvetstvennosti v svyazi s deyatel'nost'yu ugovolno-ispolnitel'nykh inspektsii [Bout some issues of attracting citizens, officers, and legal entities to the dinistrative responsibility in connection with activitycriminal executive inspections]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (8A), pp. 170-177. DOI 10.34670/AR.2019.89.8.022

**Keywords**

Criminal-executive inspections, administrative practice in the activities of criminal-executive inspections, prevention of repeated crimes.

**References**

1. Federal'nyy zakon ot 23.06.2016 № 182-FZ "Ob osnovakh sistemy profilaktiki pravonarusheniy v Rossiyskoy Federatsii"//[Elektronnyy resurs] Spravochno-poiskovaya sistema Konsul'tant Plyus (data obrashcheniya: 22.08.2019)
2. Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 02.08.2019) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2019)//[Elektronnyy resurs] Spravochno-poiskovaya sistema Konsul'tant Plyus. (data obrashcheniya: 22.08.2019).
3. Bogolyubova T.A. (2014) *Sovremennyye problemy teorii preduprezhdeniya prestupnosti v rossiyskom obshchestve: sbornik materialov kruglogo stola / Pod red. T.L. Kozlova. M.: Akademiya General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*, p. 17.
4. Zvonov A.V., Pichugin S.A. (2013) *Analiz prichin i usloviy soversheniya povtornykh prestupleniy osuzhdennymi k nakazaniyam i inym meram ugovolno-pravovogo kharaktera, ne svyazannym s izolyatsiyey ot obshchestva// Vestnik instituta: prestupleniye, nakazaniye, ispravleniye: nauchno-prakticheskiy zhurnal Vologodskogo instituta prava i*

- 
- ekonomiki Federal'noy sluzhby ispolneniya ugovolnykh nakazaniy. Vologodskiy institut prava i ekonomiki FSIN Rossii. – Vologda, № 2 (22). – pp.11-14.
5. Prikaz Federal'noy sluzhby ispolneniya ugovolnykh nakazaniy ot 19.12.2013 № 780 "Ob utverzhdenii perechnya dolzhnostnykh lits uchrezhdeniy i organov ugovolno-ispolnitel'noy sistemy, upolnomochennykh sostavlyat' protokoly ob administrativnykh pravonarusheniyakh, i perechnya dolzhnostnykh lits uchrezhdeniy i organov ugovolno-ispolnitel'noy sistemy, upolnomochennykh osushchestvlyat' administrativnoye zaderzhaniye" // [Elektronnyy resurs]. Dostup iz informatsionno-pravovogo portala GARANT. (data obrashcheniya: 22.08.2019).
  6. (2015) Problemy pravovogo regulirovaniya ispolneniya ugovolnykh nakazaniy v vide obyazatel'nykh i ispravitel'nykh rabot/(Analiticheskiy obzor). – M.: FKU NII FSIN Rossii.
  7. Tarabuyev L.N. (2012) Sovershenstvovaniye organizatsii i pravovogo obespecheniya deyatel'nosti ugovolno-ispolnitel'nykh inspektsiy v sfere ispolneniya nakazaniya v vide ispravitel'nykh rabot//Bezopasnost' ugovolno-ispolnitel'noy sistemy. № 4. pp. 88-92
  8. (2004) Shibankova O.P. Sotsial'no-pravovyye problemy ispolneniya nakazaniya v vide ispravitel'nykh rabot: Dis...kand. yurid. nauk. Ryazan'. p.121