

**ОБ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВОСПРЕпятСТВОВАНИЕ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Т. В. Колобова**

*Воронежский государственный университет*

Статья поступила в редакцию 2 апреля 2015 г.

**Аннотация:** *исследуется опыт ряда субъектов РФ по регулированию административной ответственности за воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации. Предлагаются меры по совершенствованию регионального законодательства в этой сфере.*

**Ключевые слова:** *административная ответственность, Уполномоченный по правам человека (омбудсмен), субъект РФ, воспрепятствование деятельности.*

**Abstract:** *the author examines the experience of a number of subjects of the Russian Federation on regulation of administrative responsibility for obstructing the work of the Commissioner for human rights in the region and suggests measures to improve the region legislation in this sphere.*

**Key words:** *administrative responsibility, the Commissioner for human rights, the ombudsman, subject of the Russian Federation, obstructing the work.*

Создание в Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) является одним из важнейших достижений демократических преобразований. Уполномоченный призван защищать граждан от произвола административных органов и вырабатывать рекомендации по совершенствованию деятельности органов государственной власти в области прав человека. Принимая во внимание федеративный характер государственного устройства России, законодатель в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>1</sup> предусмотрел право субъекта Федерации учредить должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. Соответствующая возможность предусмотрена также Указом Президента России от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>. В настоящее время становление института регионального омбудсмена в нашей стране подходит к концу: закон об Уполномоченном по правам человека принят в каждом субъекте Федерации, только в трех регионах России (Республика Тыва<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>2</sup> Там же. 2009. № 49 (ч. 2). Ст. 5921.

<sup>3</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Республике Тыва : конституционный закон Республики Тыва от 30 июня 1999 г. № 250. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

Чукотский автономный округ<sup>4</sup> и Магаданская область<sup>5</sup>) омбудсмены не назначены.

Основное направление деятельности уполномоченных по правам человека – рассмотрение жалоб граждан на действия и решения государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Необходимым условием, обеспечивающим реализацию полномочий омбудсменов (запрашивать и получать необходимые сведения, документы и разъяснения от должностных лиц, проводить проверки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и др.), является установление административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека.

Статья 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>6</sup> устанавливает ответственность:

- за вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с целью повлиять на его решения;
- за неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного и обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»;
- за воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 17.2, наделены должностные лица органов внутренних дел (полиции).

Законами субъектов РФ установлена административная ответственность за воспрепятствование деятельности региональных омбудсменов. Изучение законодательства ряда субъектов Федерации позволило выделить несколько подходов к вопросу о том, какие должностные лица наделаются полномочиями по составлению протоколов о совершении указанного выше административного правонарушения:

1. Чаще всего региональные законодатели наделяют данными полномочиями должностных лиц органов внутренних дел (полиции)<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Чукотском автономном округе : закон Чукотского автономного округа от 5 апреля 2005 г. № 35-ОЗ // Там же.

<sup>5</sup> 25 марта 2015 г. на заседании Магаданской областной Думы депутаты приняли Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Магаданской области». URL: <http://www.magoblduma.ru/news/duma/2015/03/article5573>

<sup>6</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>7</sup> См.: Об административной ответственности в Амурской области : закон Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ ; Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях : закон Калининградской области № 244 ; Об административных правонарушениях : областной закон Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-ОЗ ; Об административных правонарушениях на территории Саратовской области : закон Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО ; Об административных правонарушениях на территории Свердловской области : закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ ;

Однако такая законодательная практика противоречит принципам разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: Конституция России<sup>8</sup> исключает распространение сферы компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации на территориальные органы федеральных органов государственной власти.

В соответствии с изменениями, внесенными в КоАП РФ Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 247-ФЗ<sup>9</sup>, должностные лица органов внутренних дел (полиции) составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации, только в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между МВД России и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

2. Полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях наделяется Уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации и сотрудники аппарата.

Так, в соответствии со ст. 12.2 Закона Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях»<sup>10</sup> Уполномоченный по правам человека в Краснодарском крае и должностные лица его аппарата составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 4.5 («воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае»), а также ст. 4.1 («невыполнение обязательных для исполнения в соответствии с законом требований депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Краснодарского края, депутата представительного органа местного самоуправления, главы администрации (губернатора) Краснодарского края, главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления»).

В Иркутской области приняты Закон Иркутской области от 8 июня 2010 г. № 35-ОЗ «Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области»<sup>11</sup> и Закон Иркутской области от 17 октября 2011 г. № 89-ОЗ «Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Иркут-

Кодекс города Москвы об административных правонарушениях : закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 ; Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>8</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

<sup>9</sup> О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 247-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

ской области»<sup>12</sup>. В соответствии с данными нормативными актами полномочием по составлению протоколов о совершении административных правонарушений наделены руководитель аппарата Уполномоченного по правам человека в Иркутской области и руководитель аппарата Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области.

3. Законодатели Воронежской области пошли по другому пути.

Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»<sup>13</sup> в ст. 24.3 устанавливает ответственность за воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Воронежской области и Уполномоченного по правам ребенка при губернаторе Воронежской области (статья введена Законом Воронежской области от 6 октября 2010 г. № 88-ОЗ<sup>14</sup>). В соответствии с п. 5.1 ч. 2 данного закона протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 24.3, составляют должностные лица исполнительных органов государственной власти Воронежской области в соответствии с перечнем, установленным правительством Воронежской области.

Однако соответствующий нормативный акт правительством области не был принят. Законом Воронежской области от 5 апреля 2011 г. № 21-ОЗ<sup>15</sup> в ч. 2 ст. 1 Закона Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий»<sup>16</sup> введен пункт 4, согласно которому органы местного самоуправления наделяются полномочиями по определению перечня должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных рядом статей Закона Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области», в том числе ст. 24.3. Соответствующий перечень должностных лиц органов местного самоуправления утвержден постановлением администрации городского округа город Воронеж от 2 ноября 2010 г. № 1006<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>13</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»: закон Воронежской области от 6 октября 2010 г. № 88-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> О внесении изменения в статью 1 Закона Воронежской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий»: закон Воронежской области от 5 апреля 2011 № 21-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Об утверждении перечня должностных лиц органов местного самоуправления городского округа город Воронеж, уполномоченных составлять протоколы об

Передача данного полномочия органам местного самоуправления неправомерна. Уполномоченный по правам человека в Воронежской области и его аппарат являются государственным органом, который действует на основании Закона Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Воронежской области»<sup>18</sup> и рассматривает обращения граждан по вопросам нарушения прав человека органами государственной власти Воронежской области, иными государственными органами Воронежской области, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Таким образом, положения п. 4 ч. 2 ст. 1 Закона Воронежской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий» допускают превышение полномочий органов местного самоуправления.

По нашему мнению, региональным законодателям следует перенять опыт Краснодарского края и Иркутской области и наделить полномочиями по составлению протоколов о совершенствовании административного правонарушения – воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации – самого Уполномоченного.

Итак, предлагаем внести следующие изменения в законодательство Воронежской области:

1) в Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»:

– исключить из пункта 5.1 части 2 статьи 8 статью 24.3;

– добавить в часть 2 статьи 8 пункт 5.2: «Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, Уполномоченный по правам ребенка при губернаторе Воронежской области – об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 24.3»;

2) внести изменения в пункт 4 части 2 статьи 1 Закона Воронежской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий», исключив из него статью 24.3 Закона Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области».

административных правонарушениях : постановление администрации городского округа город Воронеж от 2 ноября 2010 г. № 1006. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет*

*Колобова Т. В., ведущий специалист аппарата Уполномоченного по правам человека в Воронежской области*

*E-mail: kolobova21@yandex.ru*

*Тел.: 8 (473) 276-63-64; 8-951-567-79-15*

*Voronezh State University*

*Kolobova T. V., Leading Specialist of the Commissioner for Human Rights in Voronezh Region*

*E-mail: kolobova21@yandex.ru*

*Tel.: 8 (473) 276-63-64; 8-951-567-79-15*