

**ВМЕШАТЕЛЬСТВО В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
И ВОСПРЕпятСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ДИСКУССИЯ О ВОЗМОЖНОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

М. В. Глухова

Правительство Воронежской области

Поступила в редакцию 18 января 2016 г.

Аннотация: *рассматривается необходимость и целесообразность введения в законодательстве субъектов Российской Федерации административной ответственности за вмешательство в деятельность и воспрепятствование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.*

Ключевые слова: *административная ответственность, вмешательство, воспрепятствование, органы государственной власти, органы местного самоуправления.*

Abstract: *discusses the need for and the feasibility of introducing legislation of subjects of the Russian Federation administrative responsibility for interference in the activities and the obstruction of activity of state authorities and local self-government.*

Key words: *administrative liability, interference, hindrance, bodies of state power, bodies of local self-government.*

Вопрос о возможности установления в региональном законодательстве административной ответственности за вмешательство в деятельность либо воспрепятствование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления представляется весьма интересным и неоднозначным.

С одной стороны, действующее законодательство устанавливает административную ответственность за воспрепятствование деятельности либо вмешательство в деятельность отдельных лиц, обладающих специальным статусом. Следовательно, вопрос об аналогичной защите должностных лиц органов исполнительной власти представляется логичным.

С другой стороны, вопрос об объективной стороне и субъектах данных правонарушений видится весьма спорным и проблемным.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ) содержит ряд составов, направленных на защиту деятельности отдельных субъектов – Уполномоченно-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195 с изм. и доп. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 05.11.2015).

го по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Закрепляя составы соответствующих административных правонарушений, КоАП РФ использует пять терминов – воспрепятствование, неповиновение, вмешательство, неисполнение и несоблюдение. Легальных определений данным терминам КоАП РФ не дает.

Так, ответственность за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, установлена ст. 17.8, воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – ст. 17.2, воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка – ст. 17.2.1, воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей – ст. 17.2.2.

Перечисляя действия, составляющие объективную сторону правонарушения, к воспрепятствованию деятельности КоАП РФ относит вмешательство в деятельность с целью повлиять на принимаемые решения, неисполнение законных требований, а также вмешательство в иной форме (ст. 17.2, 17.2.1).

Применительно к составу правонарушения, предусмотренному ст. 17.2.2 КоАП РФ – воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, к воспрепятствованию относятся вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения, неисполнение должностными лицами его законных требований либо воспрепятствование его деятельности в иной форме, а также несоблюдение должностными лицами установленных сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения) Уполномоченному.

Административная ответственность за неповиновение предусмотрена следующими статьями КоАП РФ: ст. 18.7 (неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации), ст. 19.3 (неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы), ст. 19.4 (неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль), ч. 1 ст. 20.27 (неповиновение законному требованию должностного лица

органа федеральной службы безопасности о соблюдении мер и временных ограничений, установленных на территории (объекте), в пределах которой (на котором) введен правовой режим контртеррористической операции).

Ответственность за невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы и неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов установлена ст. 17.1 и 17.3 соответственно.

Какую-либо ответственность за воспрепятствование деятельности должностных лиц органов исполнительной власти Российской Федерации либо ее субъектов, за исключением осуществления ими полномочий по государственному контролю (надзору), на уровне федерального законодательства не установлено.

Является ли это законодательным пробелом либо установление таких составов неоправданно? Может ли этот вопрос быть решен региональными законодателями в своих законах (кодексах) об административных правонарушениях (административной ответственности)?

Проблема поиска правовых механизмов защиты должностных лиц исполнительных органов власти, осуществляющих свою служебную деятельность в условиях агрессивной общественной среды и испытывающих активное противодействие, в настоящее время весьма актуальна.

В Российской Федерации как демократическом правовом государстве признаются и защищаются права человека, в том числе право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления.

Действующее российское законодательство максимально защищает права индивида, наделяя его правовыми гарантиями по обращению в органы власти и к должностным лицам.

Однако очевидно, что на практике могут возникать ситуации, в которых то или иное лицо может злоупотреблять своими правами, использовать их во вред, не подчиняться законным требованиям должностных лиц. И в этом случае уже требуется определенная защита представителей власти.

Например, нетрудно представить ситуацию, когда на приеме у руководителя органа исполнительной власти гражданин начинает злоупотреблять правом на личный прием путем явного превышения отведенного ему лимита времени, допускает ругательства, отказывается покинуть помещение, в котором ведется личный прием, и т.д. Либо злоупотреблять правом на посещение государственных органов начинают представители средств массовой информации.

Мешая своими действиями нормальной работе должностного лица – руководителя органа власти, гражданин в какой-то степени дезорганизует и работу самого органа.

Однако насколько уместно говорить в данном случае именно о вмешательстве либо воспрепятствовании деятельности властвующего субъекта, либо необходим поиск иных рычагов воздействия на лицо в подобных случаях? Возможны ли еще какие-либо варианты вмешательства в дея-

тельность властных структур, которые могли бы быть пресечены мерами административной ответственности?

В рассмотренной выше ситуации возникает еще один, пожалуй основной, вопрос: какие действия лица можно будет считать воспрепятствованием в осуществлении законной деятельности должностного лица или органа власти? Где та грань, которая позволит отграничить реализацию права на личный прием должностным лицом с дачей исчерпывающего ответа на все поставленные гражданином вопросы, право на получение от должностных лиц необходимой информации представителями СМИ от злоупотребления и создания намеренных препятствий в работе?

Например, в ситуации, где гражданин, не получив, по его мнению, исчерпывающего и понятного ответа на свой вопрос, требует от должностного лица более четких разъяснений и отказывается покинуть помещение. Будет ли данное поведение считаться воспрепятствованием работе данного должностного лица или органа власти либо здесь имеет место законное право на личный прием и всестороннее и полное рассмотрение устного обращения с дачей исчерпывающего ответа по всем поставленным вопросам?

Наиболее близкой по смысловому содержанию к рассматриваемой ситуации является ст. 17.3 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов. Объективную сторону правонарушения по части первой данной нормы образует неисполнение законного распоряжения судьи о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила, а по части второй неисполнение законного распоряжения судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила.

Вместе с тем порядок деятельности судов, порядок судебного заседания при рассмотрении дел четко регламентирован соответствующим процессуальным нормативным актом.

Процедура деятельности исполнительных органов четкой регламентации не имеет, да и иметь не может. В связи с этим вопрос об объективной стороне соответствующих правонарушений остается открытым.

Если исключить из объективной стороны действия по воспрепятствованию деятельности государственных и муниципальных органов власти в рамках государственного (муниципального) контроля (надзора), поскольку ответственность за это установлена специальной нормой КоАП РФ, то иные формы воспрепятствования деятельности властных органов можно представить с трудом.

Если взять за основу составы правонарушений по воспрепятствованию либо вмешательству в деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, то субъекта-

ми правонарушений по ним являются должностные лица государственных и муниципальных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, государственные служащие, вмешивающиеся в деятельность Уполномоченных, не исполняющих своих обязанностей, установленных законом, либо иным путем мешающие исполнять свои функции².

Граждане субъектами данных правонарушений не являются, поскольку их вмешательство в деятельность возможно, по нашему мнению, лишь путем дачи взятки должностному лицу, что составляет сферу уголовных правоотношений, а воспрепятствование деятельности путем злоупотребления правом на личный прием по изложенным выше основаниям представляется спорным.

Кроме того, перечисленные субъекты обладают особым правовым статусом и наделены широким спектром полномочий в отношении не только органов власти, но и любых иных организаций.

Так, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»³ наделяет Уполномоченного правом беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения, безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

Аналогичные права предоставлены Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка⁴.

Таким образом, состав правонарушения по воспрепятствованию их деятельности могут образовывать действия по недопуску Уполномоченных на территорию органов власти и иных организаций, непредставление документов по их запросам.

² См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (постатейный) / Р. В. Амелин [и др.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 11–18 : постатейный науч.-практ. комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского // Библиотечка «Российской газетъ». 2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

⁴ Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Создавая помехи в реализации прав Уполномоченного, данные лица могут быть признаны субъектами соответствующего административного правонарушения.

Должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации такими правами не обладают. Поэтому в этом смысле говорить о действиях, которые могут быть расценены как воспрепятствование их деятельности (если только речь не идет об исполнении контрольно-надзорных полномочий) весьма проблематично.

По законодательству иных субъектов Российской Федерации административная ответственность за воспрепятствование деятельности либо вмешательство в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления существует в настоящее время лишь в Тюменской и Волгоградской областях, а также Ямало-Ненецком автономном округе.

Кодекс Волгоградской области об административной ответственности под воспрепятствованием деятельности органов власти понимает противоправные деяния (действия или бездействие), нарушающие порядок деятельности соответствующих органов, должностных лиц и лиц, указанных в ст. 13.8 Кодекса, и направленные на создание препятствий их законной деятельности. К вмешательству в деятельность относятся противоправные действия, нарушающие порядок деятельности соответствующих органов и должностных лиц и направленные на ограничение их полномочий по вопросам исключительной компетенции.

Следует заметить, что некоторые регионы, в законодательстве которых присутствовал данный состав административного правонарушения, впоследствии от него отказались (например, Кировская, Свердловская области, Республика Северная Осетия-Алания, Камчатский край).

Практика мировых судей, административных комиссий по привлечению к административной ответственности по данным составам практически отсутствует.

Вместе с тем имеющиеся прецеденты позволяют утверждать, что недостаточная четкость объективной стороны правонарушения грозит тем, что под данный состав необоснованно может быть «подведен» слишком широкий спектр действий.

Так, постановлением мирового судьи судебного участка № 32 Волгоградской области по делу об административном правонарушении к административной ответственности за воспрепятствование деятельности органа местного самоуправления привлечен директор государственного казенного специализированного стационарного учреждения социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов «Царевский психоневрологический интернат» с назначением административного штрафа в сумме двух тысяч рублей.

Объективная сторона правонарушения выразилась в неисполнении им как должностным лицом обязанности, предусмотренной ч. 1 и 2 ст. 25 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попе-

чительстве»⁵ по своевременному представлению письменного отчета за предыдущий год о хранении, об использовании имущества подопечного и об управлении имуществом подопечного.

Судом сделан вывод о том, что неисполнение соответствующей обязанности создало непреодолимые препятствия по выполнению органом опеки обязанности осуществлять в интересах опекаемого надзор за деятельностью опекуна, что в конечном счете может способствовать совершению противоправных действий с имуществом подопечных. Бездействие же по предоставлению отчетов опекунов об использовании имущества в установленный законодательством срок влечет за собой воспрепятствование деятельности органа местного самоуправления – районной администрации по осуществлению принятых от администрации Волгоградской области государственных полномочий в сфере опеки и попечительства⁶.

На наш взгляд, данная правовая позиция представляется весьма спорной.

Часть 4 ст. 26 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» закрепляет, что опекуны и попечители несут уголовную ответственность, административную ответственность за действия или бездействие в порядке, установленном соответственно законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем КоАП РФ не предусматривает ответственности за непредставление или несвоевременное представление отчета опекуна.

Соответствующий проект Федерального закона вносился в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, однако был отклонен⁷.

При этом Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, рассмотрев представленную законодательную инициативу, отметил, что задача обеспечения прав недееспособных или не полностью дееспособных граждан при установлении над ними опеки или попечительства представляется актуальной, но в то же время установление вышеуказанного правового регулирования посчитал излишним⁸.

Принятие законопроекта, по мнению Комитета, могло привести к неоправданно высокой частоте применения административной ответственности к опекунам (попечителям), созданию социальной напряженности

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 17. Ст. 1755.

⁶ Информация предоставлена интернет-порталом ГАС «Правосудие». URL: <http://www.32.vol.msudrf.ru> (дата обращения: 05.11.2015).

⁷ О проекте федерального закона № 440723-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 апреля 2011 г. № 5115-5 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 16. Ст. 2245.

⁸ На проект федерального закона № 440723-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: заключение Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от 11 февраля 2011 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

среди опекунов (попечителей), что отрицательно сказалось бы на жизнеустройстве детей, оставшихся без попечения родителей.

Кроме того, в соответствии со ст. 39 Гражданского кодекса Российской Федерации в случаях ненадлежащего выполнения опекуном или попечителем лежащих на нем обязанностей орган опеки и попечительства может отстранить опекуна или попечителя от исполнения этих обязанностей. Согласно ст. 29 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» орган опеки и попечительства вправе отстранить опекуна или попечителя от исполнения возложенных на них обязанностей, в том числе в случае выявления органом опеки и попечительства фактов существенного нарушения опекуном или попечителем установленных федеральным законом или договором правил охраны имущества подопечного и (или) распоряжения его имуществом.

На основании изложенного Комитет пришел к выводу, что указанные выше нормы действующего законодательства Российской Федерации служат достаточной гарантией соблюдения имущественных интересов несовершеннолетнего либо недееспособного лица, в связи с чем принятие законопроекта счел нецелесообразным.

Таким образом, привлекая должностное лицо – директора психоневрологического интерната к административной ответственности по норме областного закона и квалифицировав его действия как воспрепятствование законной деятельности органа местного самоуправления, суд, по сути, подверг его административному наказанию за правонарушение, ответственность за которое в настоящее время не установлена, но должна быть установлена федеральным законодательством.

В связи с этим доводы противников установления данного состава правонарушения о необоснованно широком и неконкретном перечне действий, которые могут составлять объективную сторону правонарушения, представляются логичными и оправданными.

Вопрос о целесообразности установления в законодательстве субъекта Российской Федерации данного состава правонарушения представляется очень непростым, поскольку таит в себе опасность «подтягивания» под данный состав слишком большого перечня действий. Кроме того, проблематичным представляется и вопрос доказывания события правонарушения.

Вместе с тем поиск правовых средств защиты представителей органов исполнительной власти от возможных злоупотреблений со стороны граждан, представителей средств массовой информации все же необходим.

В настоящее время в ст. 4 Федерального закона «О средствах массовой информации»⁹ установлен запрет злоупотребления свободой массовой информации, под которым понимается недопустимость использования средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористи-

⁹ О средствах массовой информации : федер. закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Рос. газета. 1992. № 32.

ческой деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, и материалов, содержащих нецензурную брань.

Наиболее часто злоупотребление свободой массовой информации путем использования средств массовой информации для осуществления уголовно наказуемых деяний выражается в клевете (ст. 128.1 УК РФ), нарушении неприкосновенности частной жизни (ст. 137 УК РФ), нарушении авторских и смежных прав (ст. 146 УК РФ), возбуждении ненависти либо вражды, а равно унижении человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ), ряде преступлений против правосудия, предусмотренных главой 31 УК РФ (клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава – ст. 298.1 УК РФ, разглашение данных предварительного расследования – ст. 310 УК РФ), оскорблении представителя власти (ст. 319 УК РФ), разглашении сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа (ст. 320 УК РФ), публичных призывах к развязыванию агрессивной войны (ст. 354 УК РФ) и др.¹⁰

Оскорбление может быть совершено не только текстуально, но и путем помещения в текст интервью или сообщения¹¹.

Таким образом, должностные лица – представители власти защищены возможностью применения мер уголовной ответственности в случае нанесения им оскорбления в какой-либо форме.

Возможно, в качестве дополнительных мер можно было бы установить в Законе РФ «О средствах массовой информации» и Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан» в качестве обязанности для обратившегося лица запрет на нарушение регламента работы органа власти (должностного лица), запрет на совершение действий, приводящих к злоупотреблению правом на личный прием, а также к невозможности осуществления нормальной деятельности должностными лицами, с последующим закреплением ответственности за нарушение данных запретов в КоАП РФ.

Безусловно, данные вопросы нуждаются в дальнейших исследованиях и теоретических разработках.

¹⁰ См.: Тимошенко В. А., Смушкин А. Б. Комментарий к Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Там же.