

Законодательное Собрание Иркутской области	
№ ПЗ	721
Дата:	04.06.2020

Заключение
на проект закона Иркутской области № ПЗ-721
«Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области»

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект закона Иркутской области № ПЗ-721 «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» (далее – проект закона), внесенный в порядке реализации права законодательной инициативы Уполномоченным по правам человека в Иркутской области в соответствии с частью 2 статьи 53 Устава Иркутской области.

Проектом закона определяется порядок организации и осуществления деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ).

Предмет правового регулирования рассматриваемого проекта закона в соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 48-ФЗ правовую основу деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституция (устав) субъекта Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 46 Устава Иркутской области Законодательное Собрание Иркутской области в пределах полномочий, определенных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и Уставом Иркутской области, посредством принятия законов Иркутской области устанавливает порядок организации и деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный), Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области.

На основании изложенного правовая основа для принятия проекта закона Законодательным Собранием Иркутской области имеется.

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	374/194
Дата	28.07.2020 г.
на	08 листах, индекс 01-30

Вместе с тем к проекту закона имеются замечания правового характера.

1. В целях обеспечения правовой определенности положений законопроекта необходимо определить порядок исчисления предусмотренных проектом закона сроков в календарных и (или) рабочих днях соответственно.

2. Положения статьи 3 проекта закона, определяющие правовую основу деятельности Уполномоченного, требуют дополнения в части указания на иные нормативные правовые акты Иркутской области в связи с тем, что отдельные вопросы организации деятельности Уполномоченного (как лица, замещающего государственную должность Иркутской области) регулируются также правовыми актами Губернатора Иркутской области и Законодательного Собрания Иркутской области.

3. Положения пункта 2 части 3 статьи 7 проекта закона в целях устранения правовой неопределенности, а также во избежание превышения пределов правового регулирования субъектов Российской Федерации требуют корректировки в части указания, что соответствующая анкета предоставляется по форме, установленной для поступления гражданина на государственную гражданскую службу Российской Федерации.

4. Пунктом 4 части 3 статьи 7 проекта закона предлагается определить перечень сведений, которые должны быть указаны в автобиографии кандидата на должность Уполномоченного, исходя из требований, ограничений и запретов, связанных с замещением должности Уполномоченного, установленных статьей 7 Федерального закона № 48-ФЗ.

При этом необходимость указания в автобиографии кандидата сведений о занятии предпринимательской деятельностью, об участии в управлении коммерческой организацией или управлении некоммерческой организацией, а также об иных фактах и обстоятельствах, подпадающих под ограничения и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (соответственно пункт 3 части 1 и часть 2 статьи 7 Федерального закона № 48-ФЗ), в проекте закона не предусмотрена.

В связи с этим пункт 4 части 3 статьи 7 проекта закона нуждается в дополнении соответствующими положениями.

Кроме того, в силу требований Закона Иркутской области от 21 июня 2013 года № 46-ОЗ «О представлении и проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера граждан, претендующих на замещение государственных должностей Иркутской области, и лиц, замещающих государственные должности Иркутской области, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Иркутской области» граждане, претендующие на замещение государственных должностей Иркутской

области, представляют при наделении полномочиями по должности (назначении, избрании на должность):

- сведения о своих доходах, о доходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, полученных от всех источников (включая доходы по прежнему месту работы или месту замещения выборной должности, пенсии, пособия, иные выплаты) за календарный год, предшествующий году подачи документов для замещения областной государственной должности, а также сведения об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и о своих обязательствах имущественного характера по состоянию на первое число месяца, предшествующего месяцу подачи документов для замещения областной государственной должности (на отчетную дату);

- сведения о принадлежащем ему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, о своих обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, сведения о таких обязательствах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также сведения о своих счетах (вкладах), наличных денежных средствах и ценностях в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) иностранных финансовых инструментах, а также сведения о таких счетах (вкладах), наличных денежных средствах и ценностях в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) иностранных финансовых инструментах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В целях обеспечения комплексного правового регулирования проект закона предлагается дополнить соответствующими положениями.

5. Положения пункта 10 части 3 статьи 7 проекта закона, предусматривающие необходимость представления копии соответствующего решения органа, организации, должностного лица, внесших предложение, не соотносятся с положениями части 2 указанной статьи, предусматривающими простую письменную форму предложения о кандидатуре, оформленного в форме обращения в Законодательное Собрание Иркутской области.

6. Частью 4 статьи 5 Федерального закона № 48-ФЗ предусмотрено право субъекта Российской Федерации предусмотреть возможность проведения консультаций по представленным кандидатурам на должность Уполномоченного с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и организациями.

Пунктом 3 части 2 статьи 8 проекта закона предлагается установить, что Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации для согласования кандидатуры Уполномоченного направляются в том числе рекомендации, возражения, предложения государственных органов

Иркутской области, органов местного самоуправления, должностных лиц и общественных организаций.

При этом проектом закона процедура проведения соответствующих консультаций не предусмотрена. Порядок, условия и сроки проведения консультаций остаются не урегулированными.

В связи с этим соответствующие положения проекта закона требуют дополнительного обсуждения.

7. В соответствии с частями 1 и 2 статьи 8 проекта закона рассмотрение Законодательным Собранием Иркутской области кандидатуры на должность Уполномоченного возможно только после получения согласования Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Для этого ему не позднее чем за 45 дней до дня проведения заседания Законодательного Собрания Иркутской области, на котором планируется рассмотрение вопроса о назначении на должность Уполномоченного, направляются соответствующие документы (материалы). Частью 4 статьи 8 проекта закона устанавливается, что после поступления от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации решения о согласовании (несогласовании) кандидатуры на должность Уполномоченного председатель Законодательного Собрания Иркутской области не позднее трех рабочих дней до дня проведения заседания Законодательного Собрания Иркутской области, на котором планируется рассмотрение вопроса о назначении на должность Уполномоченного, направляет указанное решение для сведения Губернатору Иркутской области и соответствующие органы Законодательного Собрания Иркутской области. Вместе с тем, вариант не поступления решения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в Законодательное Собрание Иркутской области, либо его поступление в срок менее, чем за три дня до истечения предельного срока для принятия Законодательным Собранием Иркутской области решения о назначении на должность Уполномоченного, не урегулирована.

Не проработка данного варианта развития ситуации также вызывает опасение в связи со строго установленным сроком для принятия Законодательным Собранием Иркутской области решения о назначении на должность Уполномоченного – 60 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного (часть 2 статьи 9). Аналогичные замечания имеются к правовым нормам статьи 12 проекта закона, устанавливающим порядок досрочного прекращения полномочий Уполномоченного.

8. Частью 6 статьи 12 проекта закона предлагается установить, что решение Законодательного Собрания Иркутской области о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного принимается не позднее чем через 45 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий Уполномоченного, а если это основание появилось между

сессиями Законодательного Собрания Иркутской области – не позднее чем через три месяца со дня появления этого основания.

Формулировка «между сессиями Законодательного Собрания Иркутской области», как способ выражения правовой нормы, не обеспечивает доступность ее понимания, не исключает ее неоднозначное толкование и, как следствие, не позволяет использовать указанный случай как исключение из общего правила. Кроме того, в принципе вызывает вопрос необходимость подобного исключения из правил с учетом важности данного института, являющийся важным элементом системы гарантии прав граждан в субъектах Российской Федерации.

9. Частью 2 статьи 12 проекта закона в соответствии с положениями части 2 статьи 8 Федерального закона № 48-ФЗ устанавливается, что в случае смерти (либо объявления умершим) Уполномоченного, признания Уполномоченного судом недееспособным либо ограничено недееспособным, вступления в отношении его в силу обвинительного приговора суда, выезда его за пределы территории Иркутской области на постоянное место жительства, утраты российского гражданства либо приобретения гражданства иностранного государства, полномочия Уполномоченного прекращаются досрочно по решению Законодательного Собрания Иркутской области.

В соответствии с частью 6 статьи 12 проекта соответствующее решение Законодательного Собрания Иркутской области принимается большинством голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Иркутской области.

Вместе с тем вышеуказанные обстоятельства, по своей сути являются безусловным основанием для досрочного прекращения полномочий Уполномоченного.

В этой связи в проекте закона предлагается закрепить, что досрочное прекращение полномочий Уполномоченного по обстоятельствам, предусмотренным частью 2 статьи 12 проекта закона, оформляется постановлением Законодательного Собрания Иркутской области, принимаемым без голосования с точным указанием даты прекращения данных полномочий.

Представляется, что указанная правовая норма не будет противоречить концепции правовых норм части 2 статьи 8 Федерального закона № 48-ФЗ.

10. Частью 7 статьи 12 проекта закона предлагается установить, что в случае досрочного прекращения полномочий Уполномоченного назначение на указанную должность осуществляется в течение 60 дней со дня досрочного прекращения полномочий предыдущего Уполномоченного в соответствии со статьями 7 – 9 проекта закона. При этом внесение в Законодательное Собрание Иркутской области предложений по кандидатурам на должность Уполномоченного осуществляется в течение 20 дней со дня досрочного прекращения полномочий Уполномоченного.

Таким образом, учитывая 20-дневный срок для направления предложений по кандидатурам и 45-дневный срок согласования кандидатуры Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, суммарный срок указанных процедур изначально превышает предельный срок, устанавливаемый для принятия Законодательным Собранием Иркутской области соответствующего решения, на пять дней.

11. Положения статьи 14 (за исключением части 10), статьи 15, статьи 16 (за исключением частей 2 и 5), статьи 18, 19, 20, 28 проекта закона не осуществляют собственного правового регулирования; полностью дублируя положения Федерального закона № 48-ФЗ, имеющего прямо действие на всей территории Российской Федерации.

12. Положения части 3 статьи 21 проекта закона не могут являться предметом законодательного регулирования субъектов Российской Федерации.

Процессуальное законодательство в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации относится к исключительной компетенции Российской Федерации.

13. Частью 4 статьи 22 проекта закона в соответствии с положениями части 4 статьи 16 Федерального закона № 48-ФЗ предусматривается, что ежегодный доклад Уполномоченного, доклады Уполномоченного по отдельным вопросам нарушения прав и свобод человека и гражданина публикуются в печатном средстве массовой информации, учрежденном органами государственной власти Иркутской области для обнародования (официального опубликования) нормативных правовых актов органов государственной власти Иркутской области, иной официальной информации.

Вместе с тем, в Иркутской области для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации учреждено еще одно средство массовой информации – сетевое издание.

В этой связи представляется целесообразным дополнить часть 4 статьи 22 проекта закона соответствующими положениями об опубликовании докладов Уполномоченного также и в сетевом издании.

14. Положения части 6 статьи 27 проекта закона, предусматривающие, что средства массовой информации, учредителями которых являются органы государственной власти Иркутской области, обязаны опубликовать материалы, направленные им Уполномоченным, или предоставить Уполномоченному эфирное время для выступления в срок не позднее десяти дней со дня обращения к ним Уполномоченного, противоречат положениям Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации», которым установлен запрет на вмешательство в деятельность редакции средства массовой информации, а также презюмируется, что поиск, получение, производство и распространение массовой информации не подлежат

ограничениям, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

Опубликование официальной информации о деятельности Уполномоченного в средствах массовой информации бесплатно и в указанный срок возможно в случаях, предусмотренных Законом Иркутской области от 12 марта 2010 года № 10-ОЗ «О печатном средстве массовой информации, учреждаемом органами государственной власти Иркутской области для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти Иркутской области, иной официальной информации» и Законом Иркутской области от 10 июля 2014 года № 90-ОЗ «О сетевом издании, учреждаемом для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти Иркутской области, иной официальной информации». Объемы и порядок опубликования определяются нормативными правовыми актами Губернатора Иркутской области.

Учитывая изложенное, соответствующие положения проекта закона требуют дополнительного обсуждения.

15. В соответствии с частью 7 статьи 27 проекта закона Уполномоченный обеспечивается нормативными правовыми актами Иркутской области, документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми органами государственной власти Иркутской области.

При этом способы и механизм реализации указанной гарантии Уполномоченного проектом закона не устанавливаются.

16. Положения части 6 статьи 29 проекта закона не осуществляют самостоятельного правового регулирования, соответствующие вопросы уже урегулированы федеральным законодательством и законодательством Иркутской области.

17. Имеются замечания в части используемой в проект закона терминологии:

индивидуализированный заголовок главы 2 проекта закона в части термина «освобождение от должности» не коррелируется с положениями соответствующих статей указанной главы, которыми регулируются порядок прекращения полномочий Уполномоченного;

термин «предложения по кандидатурам» не соответствует термину, используемому в части 3 статьи 5 Федерального закона № 48-ФЗ, – «предложения о кандидатуре»

в части 4 и в части 6 статьи 12 проекта закона при определении начала течения процессуальных сроков используются разная терминология;

положения части 4 статьи 22 проекта закона не в полной мере соответствуют положениям подпункта 38 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и части 4 статьи 16 Федерального закона № 48-ФЗ.

21. К проекту закона имеются отдельные замечания юридико-технического характера. В частности, в целях обеспечения логической целостности, полноты и взаимосвязанности правовых норм требуют корректировки положения части 3 статьи 7, части 2 статьи 13, части 2 статьи 17, части 1 статьи 18, пункта 3 части 2 статьи 32 проекта закона.

Учитывая изложенное, проект закона может быть рекомендован для принятия в 1-ом чтении. При этом отдельные положения проекта закона нуждаются в дополнительном обсуждении с участием всех заинтересованных сторон и существенной доработке. В частности, рассмотрение проекта закона должно осуществляться после получения позиции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в части положений проекта закона, регулирующих вопросы согласования кандидатуры на должность Уполномоченного.

И.о. начальника правового управления



А.В. Константинов

20.07.2020