

Законотворительное Собрание
З.п. № 317/24
Дата 12.06.16
01-30

Заключение
на проект закона Иркутской области
«Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области»

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект закона Иркутской области «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 пунктом 3 части 2 статьи 53 Устава Иркутской области.

Конституцией Российской Федерации предусмотрено, что:

- в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится защита прав и свобод человека и гражданина (пункт «б» части 1 статьи 72);

- 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 (часть 2 статьи 76);

- законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76).

Частью 1 статьи 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей до 18 апреля 2015 года) была предусмотрена возможность учреждения должности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) установлено, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов.

С учетом приведенных положений федерального законодательства в Уставе Иркутской области установлены основы статуса Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, принят Закон Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» (далее также – Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области»).

Помимо этого, полномочия Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, порядок его деятельности, особенности правового статуса, прочие аспекты его деятельности урегулированы иными нормативными правовыми актами Иркутской области.

Статьей 3 Федерального закона от 6 апреля 2015 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по

правам человека» Федеральный закон № 184-ФЗ дополнен главой II.1 «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации», включающей статью 16¹ «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации».

Таким образом, с 18 апреля 2015 года основы статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, должность которого может учреждаться конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, определены на федеральном уровне. Следовательно, законы и иные нормативные правовые акты Иркутской области, регулирующие деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, при наличии необходимости, подлежат приведению в соответствие с Федеральным законом № 184-ФЗ. Такая работа в Иркутской области начата посредством изменения статьей 76, 77 Устава Иркутской области.

В последнем абзаце пункта 3 пояснительной записки к проекту закона указано, что необходимость разработки и принятия нового закона Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» обусловлена объемом и качеством внесенных изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ; статьей 32 проекта закона предусмотрено признание утратившим силу Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», а также законов Иркутской области (их отдельных положений), посредством которых внесены изменения в названный Закон Иркутской области.

Вместе с тем, в соответствии пунктом 71 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 ноября 2003 года № вн2-18/490) (далее – Методические рекомендации) предусмотрено, что законодатель принимает новый законодательный акт с одновременным признанием утратившим силу ранее действовавшего законодательного акта в случаях, если:

необходимо внести в законодательный акт изменения, требующие переработки законодательного акта по существу и не позволяющие ограничиться новой редакцией его отдельных структурных единиц;

необходимо внести в законодательный акт изменения, затрагивающие почти все его структурные единицы;

сохраняют значение только отдельные структурные единицы законодательного акта, причем частично;

необходимо внести изменения в законодательный акт, признанный утратившим силу в неотделимой части.

Для приведения действующего Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» в соответствие со статьей 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ необходимо и достаточно внесение изменений содержательного и (или) терминологического характера в уже имеющиеся положения этого Закона. Положения статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ не требуют переработки Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» по существу, позволяют ограничиться новой редакцией

его отдельных структурных единиц. В связи с изложенным положения пункта 71 Методических рекомендаций субъектом права законодательной инициативы не учтены.

Соответственно, положения статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ не являются основанием для рассмотрения вопроса о признании утратившими силу Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» и девяти законов Иркутской области, которыми (отдельными положениями которых) внесены изменения в названный Закон.

В связи с этим проект закона концептуально не поддерживается.

К проекту закона имеются следующие замечания.

1. Статья 21 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» (далее – Закон № 1-оз) предусматривает, что:

- в правовой акт области включаются следующие структурные элементы: наименование, преамбула, разделы, главы, статьи, части статьи, пункты статьи, абзацы статьи, абзацы части статьи, пункты части статьи, подпункты пункта статьи, подпункты пункта части статьи, пункты, подпункты пункта, абзацы пункта, абзацы подпункта пункта (часть 2);

- преамбула правового акта области помещается после его наименования и предваряет иные структурные элементы правового акта области. Разделы, главы, статьи, пункты и иные структурные элементы правового акта области не могут иметь преамбулу (часть 4).

В нарушение приведенных требований глава 1 проекта закона имеет преамбулу. Кроме того, обозначенный структурный элемент проекта закона содержит формулировки, заимствованные из статьи 2, 18 Конституции Российской Федерации, статьи 5 Закона Иркутской области от 13 декабря 2010 года № 125-ОЗ «О государственных должностях Иркутской области», что приводит к неоправданному увеличению объема закона.

2. Проектом закона предлагается определение в качестве одной из задач деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный) содействие реализации прав, свобод и законных интересов коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области, их защите и восстановлению (пункт 1 части 2 статьи 2); реализация обозначенных в статье 15 проекта закона прав Уполномоченного, связанных с защитой прав, свобод и законных интересов коренных малочисленных народов, в том числе посредством реализации права законодательной инициативы.

Пунктом 3 части 2 статьи 53 Устава Иркутской области Уполномоченный по правам человека в Иркутской области наделен правом законодательной инициативы по вопросам защиты прав национальных меньшинств.

Поскольку понятия «коренные малочисленные народы» и «национальные меньшинства» не являются равнозначными, то указанные выше структурные элементы проекта закона не соответствуют Уставу Иркутской области.

Кроме того, с учетом положений пункта 21 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ, фактически предлагается возложение на Уполномоченного

функций уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации, что требует дополнительного обсуждения.

3. Пунктом 2 части 2 статьи 2 проекта закона к задачам деятельности Уполномоченного предлагается отнести оказание содействия обеспечению соблюдения и уважения прав человека и гражданина, их достоинства, в том числе, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, расположенными на территории Иркутской области, их должностными лицами.

При этом следует учитывать, что права Уполномоченного при рассмотрении жалоб на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организаций федерального подчинения, исчерпывающе определены в пункте 23 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ.

Таким образом, пункт 2 части 2 статьи 2 проекта закона, равно как и иные предлагаемые положения проекта закона, направленные на регламентацию отношений Уполномоченного с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организациями федерального подчинения, не могут выходить за рамки правового регулирования, определенные пунктом 23 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ.

4. Предложенная в части 2 статьи 4 проекта закона формулировка о том, что Уполномоченный при осуществлении своей деятельности независим от каких-либо органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, в том числе политических партий, и должностных лиц, не соответствует пункту 2 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ, согласно которому уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц.

5. Частью 4 статьи 4 проекта закона предусматривается, что по вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, наделенных федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе мест принудительного содержания граждан.

Приведенная формулировка не в полной мере соответствует пункту 25 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ, которым установлено, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации по вопросам своей деятельности пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, наделенных федеральным законом отдельными

государственными или иными публичными полномочиями, а также администрациями мест принудительного содержания.

В связи с этим, поскольку в действующем законодательстве используются понятия «органы государственной власти», «государственные органы», «органы государственной власти Российской Федерации», «государственные органы Российской Федерации», «федеральные государственные органы», «органы государственной власти субъектов Российской Федерации», «государственные органы субъектов Российской Федерации», в части 4 статьи 4 проекта закона, а также в иных структурных элементах проекта закона необходимы соответствующие уточнения.

6. В части 5 статьи 4 проекта закона, предусматривающей формулировку о том, что вмешательство в деятельность Уполномоченного влечет ответственность, установленную федеральным законодательством, законодательством Иркутской области, следует уточнить, какими нормативными правовыми актами Российской Федерации установлена такая ответственность.

7. В части 6 статьи 4 проект закона, а также в иных структурных элементах проекта закона необходимо уточнение относительно полномочий Уполномоченного в отношении организаций, общественных объединений (с учетом положений статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ).

8. Использованная в пункте 9 части 2 статьи 5 проекта закона формулировка «о создании депутатской комиссии» подлежит корректировке, поскольку одной из форм деятельности Законодательного Собрания Иркутской области является работа временных депутатских комиссий (пункт 6 части 1 статьи 8 Закона Иркутской области от 8 июня 2009 года № 30-оз «О Законодательном Собрании Иркутской области»).

9. Положения пункта 10 части 2 статьи 5 о внесении Уполномоченным в Законодательное Собрание Иркутской области предложений о внесении изменений в законы Иркутской области подлежат корректировке с учетом положений пункта 3 части 2 статьи 53 Устава Иркутской области о принадлежащем Уполномоченному праве законодательной инициативы.

10. Пункт 12 части 2 статьи 5 проекта закона, возлагающий на Уполномоченного координацию деятельности государственных, муниципальных органов и общественных организаций в сфере защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории Иркутской области, не основан на положениях статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ.

11. В пункт 13 части 2 статьи 5, пункт 10 части 2 статьи 10, статью 13 проекта закона включены положения о наделении Уполномоченного правом инициировать проведение общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний.

Вместе с тем, Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусматривает, что уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации могут быть инициаторами общественной проверки (часть 2 статьи 20), инициаторами проведения общественной экспертизы (часть 4 статьи 22).

В данной части проект закона противоречит федеральному законодательству.

Необоснованно как неоднократное включение в проект закона идентичных по содержанию структурных элементов, так и включение в целом в проект закона положений, регулирующих отношения, урегулированные указанным выше Федеральным законом, а также Законом Иркутской области от 7 июля 2015 года № 57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области».

12. Указанное в пункте 2 части 5 статьи 5 проекта закона полномочие Уполномоченного по заключению договоров, соглашений противоречит Федеральному закону от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», регламентирующему деятельность государственных заказчиков по заключению государственных контрактов.

13. Установленное частью 3 статьи 6 проекта закона ограничение о том, что жалоба подается Уполномоченному не позднее истечения одного года со дня предполагаемого нарушения прав, не основано на положениях статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ.

14. Использованный в части 1 статьи 8 проекта закона термин «государственный орган власти» не основан на положениях действующего законодательства.

15. Статьями 6 – 9 проекта закона предлагается урегулировать порядок подачи Уполномоченному жалоб и иных обращений, требования к их содержанию, рассмотрение Уполномоченным жалоб и иных обращений, права и обязанности Уполномоченного при их рассмотрении.

Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами.

Согласно статье 3 указанного Федерального закона правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, названным Федеральным законом и иными федеральными законами (часть 1); субъекты Российской Федерации могут лишь дополнять имеющуюся регламентацию отдельными гарантиями, направленными на защиту прав граждан на обращение (часть 2).

В силу изложенного включение в проект закона статей 6 – 9, равно как и указание на Порядок рассмотрения жалоб и иных обращений граждан, утверждаемый Уполномоченным, не основаны на федеральном законодательстве.

16. В части 6 статьи 8 проекта закона, предусматривающей право Уполномоченного осуществлять в местах принудительного содержания аудиозапись, фотографирование, видеозапись в соответствии с федеральным законодательством, необходимо указать соответствующие нормы федерального законодательства.

17. Часть 2 статьи 9 проекта закона, дублируя положения пункта 23 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ, не соответствует указанной норме федерального закона, поскольку:

- наделяет Уполномоченного правом присутствия на заседаниях коллегиальных органов (пункт 1);

- наделяет Уполномоченного правом привлечения экспертов (пункт 5).

18. Часть 4 статьи 9 проекта закона наделяет Уполномоченного определенными правами (запрашивать и получать сведения, получать пояснения, посещать организации, привлекать экспертов) при рассмотрении жалоб на решения и действия руководителей и иных должностных лиц организаций, осуществляющих деятельность на территории Иркутской области.

Вместе с тем, федеральное законодательство, в том числе статья 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ, не являются основанием для наделения Уполномоченного правами, предлагаемыми в части 4 статьи 9, а также в иных структурных элементах проекта закона, в отношении организаций, осуществляющих деятельность на территории Иркутской области.

19. Частью 5 статьи 10 проекта закона предполагается, что Уполномоченный вправе опубликовать в газете «Областная», других изданиях и (или) разместить (опубликовать) на официальном сайте Уполномоченного сообщение о результатах рассмотрения обращений граждан.

При этом не учтено, что в соответствии с частью 1 статьи 3 Закона 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» указанное печатное средство массовой информации называется общественно-политическая газета «Областная». Также не учтено, что отношения, связанные с обеспечением государственными органами Иркутской области доступа пользователей информацией к информации о деятельности государственных органов Иркутской области детально регламентированы Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Законом Иркутской области от 3 ноября 2011 года № 105-ОЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Иркутской области и Губернатора Иркутской области».

20. Предлагаемое пунктом 5 части 1 статьи 11 проекта закона право Уполномоченного выступить с заявлением или открытым письмом в средствах массовой информации не основано на положениях статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ.

21. В пункт 14 части 2 статьи 5, пункт 6 части 2 статьи 10, статью 12 проекта закона включены положения о наделении Уполномоченного правом на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов.

Вместе с тем, перечисленные структурные элементы проекта закона дублируют положения части 1 статьи 40 и части 4 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Необоснованно как неоднократное включение в проект закона идентичных по содержанию структурных элементов, так и включение в целом в проект закона положений, регулирующих отношения, урегулированные указанным выше Кодексом.

22. В абзаце первом части 2 статьи 14 проекта закона содержится перечень государственных органов и должностных лиц, которым направляется ежегодный доклад. В целях единообразия следует слова «в Иркутский областной суд» заменить словами «председателю Иркутского областного суда», поскольку судебные органы, равно как и органы прокуратуры, и следственные органы, относятся к федеральной системе органов.

23. Частью 3 статьи 14 проекта закона предлагается, что в ежегодном докладе указываются государственные органы, органы местного самоуправления, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, организации, общественные объединения, их должностные лица, решения или действия (бездействие) которых повлекли нарушения прав человека.

Приведенный перечень органов и лиц требуется обсудить на предмет правомерности включения в него территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, организаций, общественных объединений.

Следует уточнить правомерность использования слов «повлекли нарушение прав человека», поскольку доклад Уполномоченного, также как и документы Уполномоченного по результатам рассмотрения жалоб, изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод человека и гражданина, сведения о которых включаются в доклад, не являются обязательными для исполнения, могут быть предметом судебного разбирательства. С учетом изложенного следует использовать слова «обжаловались заявителями».

24. Использованная в части 7 статьи 14 проекта закона формулировка об опубликовании докладов Уполномоченного в печатном средстве массовой информации и сетевом издании, учрежденных государственными органами для обнародования (официального опубликования) правовых актов, иной официальной информации подлежит корректировке на предмет приведения в соответствие с 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», 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».

25. В части 8 статьи 14 указано на рассмотрение докладов Уполномоченного в соответствии с Регламентом межведомственного взаимодействия по устранению нарушений, отраженных в ежегодных и специальных докладах Уполномоченного, утвержденным Правительством Иркутской области. В последнем абзаце пункта 5 пояснительной записки

указано на необходимость разработки и принятия названного Регламента. Вместе с тем, необходимо уточнить, какая норма статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ является основанием для разработки подобного Регламента, а также необходимо выяснить позицию Правительства Иркутской области по данному вопросу.

26. Следует уточнить обоснование предлагаемых положений о рассмотрении прокуратурой Иркутской области, Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области, Иркутским областным судом специальных докладов Уполномоченного (часть 9 статьи 14 проекта закона).

27. При работе над проектом закона следует уточнить обоснование предлагаемых положений о направлении ежегодных и специальных докладов полномочному представителю Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе и главному федеральному инспектору в Иркутской области (часть 10 статьи 14 проекта закона), а также правильно указать наименование должности последнего (главный федеральный инспектор в Иркутской области аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе).

28. Абзацем вторым части 2 статьи 17 проекта закона предусмотрено, что деятельность работников аппарата Уполномоченного регулируется законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе и трудовым законодательством Российской Федерации.

Предлагаемое положение противоречит федеральному законодательству, поскольку:

- в соответствии с частью 4 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

- в соответствии со статьей 5 Трудового кодекса Российской Федерации регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений осуществляется трудовым законодательством (включая законодательство об охране труда), состоящим из названного Кодекса, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

- в соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 5 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» регулирование отношений, связанных с гражданской службой, осуществляется, в том числе, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, предложенные в абзаце втором части 2 статьи 17 проекта закона положения не могут являться предметом правового регулирования представленного проекта закона.

29. Абзац третий части 2 статьи 17 проекта закона предполагает, что с руководителем аппарата Уполномоченного, советниками Уполномоченного

закключаются срочные служебные контракты на срок не превышающий срока действия полномочий Уполномоченного. Данные положения в силу пункта 1 части 4 статьи 25 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Закона Иркутской области от 24 декабря 2007 года № 137-оз «О Реестре должностей государственной гражданской службы Иркутской области» не могут быть предметом правового регулирования представленного проекта закона.

30. Абзац пятый части 2 статьи 17 предполагает, что полномочия лиц, замещающих должности государственной гражданской службы области и работающих по трудовому договору в аппарате Уполномоченного, при выполнении служебных заданий определяются доверенностью.

Автору проекта закона следует уточнить указанную формулировку, поскольку исходя из положений Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» замещение должности государственной гражданской службы не предполагает заключение трудового договора.

31. Неясен смысл части 3 статьи 17 проекта закона, согласно которой организационное и бюджетно-финансовое обеспечение аппарата Уполномоченного не может быть передано в ведение иного органа государственной власти, органа местного самоуправления и (или) их должностных лиц.

32. Пункт 5 части 4 статьи 17 проекта закона предполагает, что Уполномоченный самостоятельно разрабатывает и исполняет бюджетную смету расходов аппарата Уполномоченного в пределах средств, установленных бюджетом Иркутской области.

В то же время в проекте закона указано:

- в Иркутской области, учреждается государственная должность Уполномоченного по правам человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный) (преамбула главы 1);

- Уполномоченный является государственным органом Иркутской области, включающим в себя государственную должность Иркутской области – Уполномоченный по правам человека в Иркутской области и аппарат, который обеспечивает его деятельность (часть 1 статьи 4);

- Уполномоченный руководит деятельностью государственного органа (пункт 3 части 4 статьи 17).

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что:

- получатель бюджетных средств обладает определенными бюджетными полномочиями, в том числе составляет и исполняет бюджетную смету (статья 162);

- получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) - государственный орган, имеющий право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета (статья 6);

- бюджетная смета казенного учреждения, являющегося государственным органом, осуществляющим бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, утверждается руководителем этого органа (пункт 1 статьи 221).

Таким образом, исходя из приведенных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, Уполномоченный, являясь руководителем государственного органа, утверждает бюджетную смету, однако не вправе самостоятельно разрабатывать и исполнять бюджетную смету расходов аппарата Уполномоченного, поскольку составлять и исполнять бюджетную смету вправе только государственный орган.

33. Часть 2 статьи 18 проекта закона предполагает, что финансирование текущей деятельности Уполномоченного и аппарата, обеспечивающего его деятельность, должно покрывать в полном объеме возможность независимого осуществления законодательно установленных полномочий Уполномоченного.

При этом не учтены нормы законодательства, которые регламентируют порядок составления проекта бюджета Иркутской области (статьи 65, 174², 184 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Закон Иркутской области от 23 июля 2008 года № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области», Положение о порядке и сроках составления проекта областного бюджета, проекта бюджета территориального государственного внебюджетного фонда и порядке работы над документами и материалами, представляемыми в Законодательное Собрание Иркутской области одновременно с проектом областного бюджета, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 3 августа 2012 года № 416-пп, приказ министерства финансов Иркутской области от 6 августа 2012 года № 35н-мпр «Об установлении порядка и методики планирования бюджетных ассигнований областного бюджета»).

34. Оплата труда государственных гражданских служащих Иркутской области и оплата труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Иркутской области (части 4, 5 статьи 18 проекта закона), равно как и правовой режим имущества, необходимого для обеспечения деятельности Уполномоченного и его аппарата, требования доступности помещения для лиц с ограниченными возможностями (части 7, 8 статьи 18 проекта закона) не могут являться предметом правового регулирования представленного проекта закона.

35. Абзац третий части 2 статьи 17 проекта закона, устанавливающий, что с руководителем аппарата Уполномоченного заключается срочный служебный контракт на срок не превышающий срока действия полномочий Уполномоченного, не согласован с частью 5 статьи 30 проекта закона, согласно которой в случае досрочного прекращения полномочий Уполномоченного, его функции, впредь до назначения (избрания) на должность нового Уполномоченного, временно исполняет руководитель аппарата, обеспечивающего деятельность Уполномоченного.

36. Пункт 7 части 7 статьи 30 проекта закона требуется обсудить на предмет соответствия подпункту «ж» пункта 19 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ.

37. К проекту закона имеются многочисленные замечания юрико-технического характера.

Таким образом, проект закона включает в себя значительную часть положений действующего Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года

№ 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области». Отдельные положения проекта закона не соответствуют действующему федеральному законодательству, законодательству Иркутской области, наличествует несогласованность между некоторыми положениями проекта закона. В ряде предложенных в проекте закона положений отсутствует ясность. В проект закона включены повторяющиеся структурные элементы, а также структурные элементы, дублирующие положения, предусмотренные федеральным законодательством, что не всегда целесообразно. Не приведен полностью перечень законов Иркутской области, подлежащих признанию утратившими силу, изменению. Проект закона требует существенной переработки.

С учетом изложенного концепция проекта закона не поддерживается, проект закона не может быть рекомендован для рассмотрения Законодательным Собранием Иркутской области.

Начальник правового управления



И.Н. Ощипок

01.06.2016

Начальник отдела по законодательству
о государственном строительстве области и
местном самоуправлении



А.В. Константинов

01.06.2016 г.

В.А. Галацан