



ГУБЕРНАТОР ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1а
Телефон (3952) 200-600, 200-015

Факс (3952) 241-773
E-mail: mail@govirk.ru

19.05.2016 № 02-01-414/6
на № 1084 от 21.04.2016

Председателю Законодательного
Собрания Иркутской области

С.Ф. БРИЛКЕ

Уважаемый Сергей Фатеевич!

Проект закона Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» (далее – проект закона), внесенный в порядке реализации права законодательной инициативы в Законодательное Собрание Иркутской области Уполномоченным по правам человека в Иркутской области, рассмотрен.

В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 1, 3 статьи 16¹ 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) конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также для ее осуществления могут учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации либо иные государственные

173-12

должности, создаваться государственные органы, порядок организации и осуществления деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации определяется конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом № 184-ФЗ установлено, что законом субъекта Российской Федерации, кроме порядка организации и осуществления деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, определяются:

срок, на который назначается (избирается) на должность уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации (но не более чем на пять лет);

органы и организации, которые вправе вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации предложения о кандидатуре на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации;

возможность проведения консультаций по кандидатуре на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и организациями;

требования, ограничения и запреты;

основания прекращения полномочий;

возможность возложения функций уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации, других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации, функций по координации деятельности указанных уполномоченных и других должностных лиц.

В части 2 статьи 76 Устава Иркутской области устанавливается, что порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, его полномочия,

порядок деятельности определяются Уставом Иркутской области и законами Иркутской области.

Таким образом, правовые основания для принятия проекта закона имеются.

К проекту закона имеются следующие замечания.

Проект закона не соответствует общим требованиям к структуре правового акта области, установленным статьей 21 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», в части включения преамбулы в главу 1 проекта закона (поскольку структурные элементы правового акта области не могут иметь преамбулу). Преамбула правового акта должна определять его цели и задачи, мотивы его принятия (издания). В преамбуле главы 1 проекта закона ни одного из указанных элементов не содержится. Кроме того, цели учреждения государственной должности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области (далее - Уполномоченный) не в полной мере соответствуют пункту 1 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ.

Статья 1 проекта закона, определяющая предмет правового регулирования, нуждается в корректировке с учетом положений статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ.

В соответствии с проектом закона одной из задач деятельности Уполномоченного является содействие в обеспечении мер, принимаемых государственными органами Иркутской области и органами местного самоуправления, их должностными лицами, в вопросах противодействия коррупции (пункт 3 части 2 статьи 2). Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (статья 5) определен круг субъектов, к задачам деятельности которых в том числе отнесено противодействие коррупции, при этом уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации в числе этих органов не предусмотрено. Поэтому закреплять обозначенную задачу среди непосредственных задач Уполномоченного необоснованно.

Проектом закона (часть 3 статьи 2) установлено, чем руководствуется Уполномоченный в своей деятельности для реализации возложенных на него задач (Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Иркутской области, Закон Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», другие законы Иркутской области и иные правовые акты Иркутской области, а также общепризнанные нормы морали и нравственности).

Включение данного регулирования в статью, посвященную цели и задачам деятельности Уполномоченного, видится нелогичным. По характеру правового регулирования указанная норма должна содержаться в статье проекта об основах правового статуса Уполномоченного.

Одновременно с этим из числа источников права, которыми должен руководствоваться Уполномоченный в своей деятельности, необоснованно исключены общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, что вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации, согласно части 4 статьи 15 которой указанные источники являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Нормы морали и нравственности не являются правовыми актами как иные указанные в анализируемой части источники правового регулирования деятельности Уполномоченного, поэтому положение о том, что Уполномоченный при реализации возложенных на него задач руководствуется общепризнанными нормами морали и нравственности следует закреплять отдельно.

При закреплении возможности взаимодействия Уполномоченного с территориальными органами федеральных органов и структур, организациями федерального подчинения (часть 6 статьи 4 проекта закона) необходимо использовать формулировку «вправе», поскольку использование слова «взаимодействие» предполагает установление дополнительных обязанностей

для указанных органов и должностных лиц, что не входит в компетенцию законодателя Иркутской области.

Осуществлять правовое регулирование взаимодействия Уполномоченного с субъектами общественного контроля необходимо в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об общественном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ). Федеральным законом № 212-ФЗ не предусмотрено создание общественных советов внебюджетных фондов (часть 6 статьи 4 проекта закона). Согласно положениям статей 9 и 13 Федерального закона № 212-ФЗ общественные советы создаются не органами государственной власти и органами местного самоуправления, а при указанных органах. Среди субъектов, с которыми Уполномоченный осуществляет взаимодействие, отсутствуют Уполномоченный по правам ребенка в Иркутской области и Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Иркутской области.

Статья 5 проекта закона посвящена полномочиям Уполномоченного. Вместе с тем в перечень, содержащийся в указанной статье, включены не только полномочия Уполномоченного, но и его права и формы деятельности. В частности разработчики проекта к полномочиям относят: осуществление приема граждан и разъяснение им положений законодательства, оказание бесплатной юридической помощи и т.д. (пункты 1 и 3 части 2 статьи 5 проекта закона). Однако осуществление приема граждан является не полномочием, а формой деятельности Уполномоченного. Кроме того, в перечне полномочий Уполномоченного предусмотрена возможность запроса документов, материалов и иной информации, проведение проверок (пункты 4 и 5 части 2 статьи 5 проекта закона), что является правом Уполномоченного при рассмотрении жалоб. Такой вывод подтверждается положениями пункта 23 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ, которым установлены права уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации 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. Таким образом, представляется необходимым в проекте четко разграничить права, формы деятельности и полномочия Уполномоченного.

В соответствии с пунктом 12 части 2 статьи 5 проекта закона к полномочиям Уполномоченного отнесена координация деятельности государственных, муниципальных органов и общественных организаций в сфере защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Исходя из правовой природы Уполномоченного он не может осуществлять координацию всех органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Среди полномочий Уполномоченного предусматривается обращение в органы судебной власти в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и другими федеральными законами, в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов (пункт 14 части 2 статьи 5 проекта закона). Вместе с тем данная возможность дублируется в статье 10 проекта закона (пункт 6 части 2) и рассматривается как мера, принимаемая Уполномоченным по результатам рассмотрения жалоб и иных обращений граждан. Текст проекта закона также содержит отдельную статью 12 «Право Уполномоченного на обращение в суд», в части 1 которой продублирована возможность Уполномоченного на обращение в суд. Поскольку обращение Уполномоченного в суд в случаях, установленных законом, является его правом, то представляется целесообразным исключить пункт 14 части 2 статьи 5 проекта закона.

Из положений пункта 1 части 2 статьи 5, части 1 и 7 статьи 8, части 2 статьи 9, пунктов 1, 2 и 9 части 2 статьи 10 проекта закона вытекает, что Уполномоченный вправе рассматривать жалобы граждан на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также организаций федерального подчинения.

Указанные нормы не в полной мере соответствуют пункту 23 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ и нуждаются в корректировке.

Статьи 6, 7 и 8 проекта закона регулируют порядок подачи Уполномоченному жалоб и иных обращений, а также порядок их рассмотрения Уполномоченным. Вместе с тем, порядок реализации права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами в настоящее время может быть установлен только федеральным законом. Согласно статье 3 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные указанным Федеральным законом. Данный факт неоднократно подтвержден правовыми позициями Верховного Суда Российской Федерации (определение от 10 июня 2008 года № 46-Г09-9, определение от 2 июля 2008 года № 58-Г08-7, определение от 5 октября 2011 года № 56-Г11-16). В связи с тем, что какие-либо гарантии права граждан на обращение, дополняющих гарантии, установленные федеральным законодательством, в проекте закона не предусматриваются, статьи 6, 7 и 8 проекта закона необходимо исключить.

Статья 9 проекта закона регулирует права и обязанности Уполномоченного при рассмотрении жалоб и иных обращений. При этом части 2, 3 и 4 указанной статьи устанавливают перечень прав Уполномоченного при рассмотрении жалоб и иных обращений в зависимости

от того, в отношении каких органов и (или) должностных лиц они рассматриваются. При таком подходе многие права Уполномоченного дублируются (например: пункт 1 части 2 и пункт 1 части 3; пункт 2 части 2 и пункт 2 части 3 проекта закона). В этой связи с точки зрения улучшения качества юридической техники проекта необходимым видится определение общего перечня прав Уполномоченного при рассмотрении жалоб и обращений, и отдельно – тех прав, которые ему предоставляются при рассмотрении отдельных видов жалоб.

В качестве одной из мер, принимаемой Уполномоченным по результатам рассмотрения жалоб, предусматривается возможность выступления Уполномоченным в качестве инициатора проведения общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний (пункт 10 части 2 статьи 10 проекта закона). В то же время Федеральным законом № 212-ФЗ возможность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации быть инициатором общественного контроля предусмотрена только в отношении таких форм, как общественная проверка (часть 2 статьи 20) и общественная экспертиза (часть 4 статьи 22). В этой связи положения пункта 10 части 2 статьи 10 проекта закона необходимо привести в соответствие с Федеральным законом № 212-ФЗ.

Проект закона предусматривает увеличение штатной численности аппарата Уполномоченного на 4 единицы, из которых 3 – государственные гражданские служащие Иркутской области (статья 17). Возможность увеличения бюджетных ассигнований на содержание аппарата Уполномоченного в 2016 году областным бюджетом не предусмотрена. Областной бюджет характеризуется как дефицитный и принятие проекта закона, требующего дополнительных расходов областного бюджета, может привести к увеличению размера дефицита областного бюджета и повлечь нарушение требований статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также принципа сбалансированности бюджета, установленного статьей 33 Бюджетного

кодекса Российской Федерации. Кроме этого регулирование правоотношений, связанных с денежным содержанием государственных гражданских служащих аппарата Уполномоченного и оплатой труда лиц, замещающих в аппарате Уполномоченного должности, не отнесенные к должностям государственной гражданской службы Иркутской области (части 4 и 5 статьи 18 проекта закона), не может быть отнесено к предмету правового регулирования проекта закона в силу урегулирования данных правоотношений иными нормативными правовыми актами.

Проектом закона (часть 1 статьи 24) право внесения кандидатур на должность Уполномоченного предоставляется достаточно широкому кругу субъектов. Учитывая количество общественных объединений, зарегистрированных в установленном порядке и осуществляющих свою деятельность на территории Иркутской области, указанная норма требует дополнительного обсуждения.

Статья 28 проекта закона не в полной мере соответствует пунктам 9, 16 статьи 16¹ Федерального закона № 184-ФЗ и нуждается в корректировке.

К проекту закона также имеется множество юридико-технических замечаний.

Одновременно с этим необходимо отметить следующее.

В настоящее время в Иркутской области действует Закон Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 69/35-оз), который не в полной мере учитывает положения Федерального закона № 184-ФЗ, определяющего основы правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Изменения федерального законодательства могут быть учтены путем принятия закона Иркутской области о внесении изменений в Закон Иркутской области № 69/35-оз.

Исполняющий обязанности
Губернатора Иркутской области



А.С. Битаров