



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325,

тел. 241 615

E-mail: upch@govirk.ru

Исх. № 1603  
от «16» сентября 2016 г.

Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области  
С.Ф. Брилке

О проекте закона  
Иркутской области

Уважаемый Сергей Фатеевич!

Мною рассмотрен проект закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» (далее – проект закона), внесенный депутатом Законодательного Собрания Иркутской области Б.Г. Алексеевым, который является, по существу, альтернативным законопроекту, внесенному мною на рассмотрение депутатов Законодательного Собрания 18 апреля 2016 года.

Проект закона разработан и внесен в Законодательное Собрание Иркутской области в связи с принятием Федерального закона от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ). Федеральным законом № 76-ФЗ определены основы статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Данное обстоятельство явилось причиной совершенствования правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области. Принятый ранее Закон Иркутской области от 7 октября 2009 г. № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» разрабатывался в

<b>Законодательное Собрание Иркутской области</b>	
Вх. №	4244
Дата	13 09 2016 г.
на	7 листах, индекс 01-25

условиях отсутствия какой-либо правовой регламентации статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, поэтому возникла необходимость существенно пересмотреть действующее правовое регулирование в данной сфере общественных отношений.

Проект закона, исходя из содержания пояснительной записки, имеет цель – учесть законоположения, появившиеся в федеральном законодательстве, по вопросу регламентации основ статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Частично заявленная в пояснительной записке цель достигнута, поскольку проектом закона сформулированы соответствующие изменения в действующий Закон Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» и предложены положения о согласовании кандидатуры Уполномоченного по правам человека в Иркутской области с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, а также положения о проведении консультаций с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации при досрочном прекращении полномочий Уполномоченного.

Однако проект закона не решает всех возникших, в связи с принятием Федерального закона № 76-ФЗ, вопросов. В связи с чем, я, как Уполномоченный по правам человека в Иркутской области, не могу дать положительную рекомендацию для принятия рассматриваемого проекта закона. В частности, в проекте закона не решен вопрос о возложении на Уполномоченного по правам человека полномочий уполномоченного по правам коренных малочисленных народов. Обращаю Ваше внимание на то обстоятельство, что вопрос о реализации прав коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области, является социально-важным, однако государственного органа в лице уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Иркутской области не создано, как это сделано в других субъектах Российской Федерации. Существующие проблемы с реализацией прав коренных малочисленных народов в Иркутской области мною были освещены в Специальном докладе «О некоторых вопросах соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области», который

в марте 2015 года был направлен, в том числе, в Законодательное Собрание Иркутской области.

Предложенный вариант проекта закона не решает и другие необходимые вопросы. Так, проектом закона предлагаются изменения к статье 12 действующего Закона, которые существенно сужают полномочия Уполномоченного по правам человека в Иркутской области по сравнению с федеральным правовым регулированием. В соответствии с частью 22 статьи 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории субъекта Российской Федерации. Никаких ограничений по содержанию жалоб, а также по обжалованию действий (бездействий) государственных, муниципальных органов, организаций, их должностных лиц федеральное законодательство не содержит. Федеральный законодатель четко предусмотрел, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации обязан принимать жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, которые находятся на территории субъекта Российской Федерации. При этом проект закона решает данный вопрос иначе. Предлагается формула, в соответствии с которой к полномочиям Уполномоченного относится рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) только территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, организаций федерального подчинения, органов государственной власти области, иных государственных органов области, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Таким образом, в предложенном перечне отсутствуют иные коммерческие и некоммерческие организации, основанные на иных формах собственности (кроме государственной и муниципальной). По замыслу федерального законодателя граждане Российской

Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства имеют право обращаться к уполномоченным субъектам Российской Федерации на действия (бездействие) всех, без исключения органов, организаций и их должностных лиц (часть 22 статьи 16.1). Бесспорно, что коммерческие и некоммерческие организации, основанные на иных формах собственности, осуществляют свою деятельность в существующем правовом поле и обязаны в полной мере выполнять правовые предписания (если таковые имеются в той или иной сфере общественных отношений), в том числе и при взаимоотношении с конкретными физическими лицами.

Следует одновременно отметить, что проектом закона ограничены случаи, при которых рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства относится к полномочиям Уполномоченного. Так, в соответствии с проектом закона, к полномочиям Уполномоченного относятся рассмотрение жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти области, иных государственных органов области, органов местного самоуправления и их должностных лиц только в случаях, если ранее заявитель не обжаловал эти решения, действия (бездействие) в судебном порядке и обжаловал эти решения, действия (бездействие) в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Реализация в проекте закона такого дифференцированного подхода к видам жалоб, которые подлежат рассмотрению Уполномоченным, ограничивает право граждан на обращение с жалобой к Уполномоченному по сравнению с порядком, предусмотренным федеральным законодательством (часть 22 статьи 16.1).

Проект закона не устраняет все противоречия действующего Закона области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» с федеральным законодательством, которые возникли после принятия Федерального закона № 76-ФЗ и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ) (далее – Кодекс). В частности, в соответствии с частью 5 статьи 12 Закона области Уполномоченный в настоящее время не должен рассматривать жалобы на законы области и иные нормативные правовые акты области, нормативные правовые акты

представительных органов муниципальных образований области, иные муниципальные нормативные правовые акты. Данное положение следует исключить из текста действующего Закона области, поскольку в соответствии со статьей 40 Кодекса, в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, Кодексом и другими федеральными законами, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации может обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов. Другие положения действующего Закона области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» также подлежат критическому анализу в условиях новейших изменений федерального законодательства, сложившейся правоприменительной практики и наличия модельного закона, разработанного в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Кстати, и вопрос об обращении Уполномоченного по правам человека в Иркутской области в суд не нашел своего отражения в проекте закона.

Проектом закона предлагаются изменения в статью 4, регулирующей вопрос о требованиях, предъявляемых к кандидату на должность Уполномоченного. При этом не учитывается то обстоятельство, что в статье 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» используется термин «назначается (избирается)», а не «назначается», который используется в проекте закона.

Следует отметить, что действующий Закон Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» разрабатывался и был принят в иных правовых условиях. Он не учитывает и не мог учитывать положения Федерального закона № 76-ФЗ, Кодекса, которыми были определены и основы правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, и существенно расширены полномочия по сравнению ранее установленными региональными законами. Эти обстоятельства позволяют говорить о существенном обновлении концептуальных основ правового регулирования

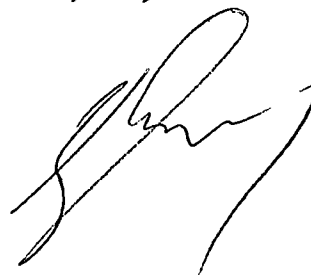
деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с положениями Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденных Государственной Думой Российской Федерации, в настоящих условиях, по моему мнению, будет правильным принять решение о разработке проекта закона «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» в обновленной редакции и не ограничиваться проектом закона о внесении изменений в действующих Закон области. Так, пунктом 71 Методических рекомендаций установлены случаи необходимости принятия нового законодательного акта вместо оформления внесения изменений, среди них, в том числе: 1) необходимость внесения в законодательный акт изменений, требующих переработки законодательного акта по существу и не позволяющих ограничиться новой редакцией его новых структурных единиц; 2) необходимость внесения в законодательный акт изменений, затрагивающих почти все его структурные единицы. Именно такая ситуация объективно сложилась вокруг проблемы обновления правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области.

К изложенному выше следует дополнить еще одно обстоятельство. В настоящее время уже наработана определенная практика в аппарате Уполномоченного по правам человека в Иркутской области по защите прав свобод и законных интересов граждан, которая также должна быть учтена при подготовке проекта закона. Кроме того, Федеральный закон № 76-ФЗ значительно расширил полномочия уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, однако в проекте закона, внесенном депутатом Б.Г. Алексеевым, не предусматривается увеличение штатной численности аппарата Уполномоченного. Отсутствие такой нормы ставит под сомнение возможность реализации в полной мере возложенных на Уполномоченного полномочий, в том числе, если при этом учитывать рост количества обращений граждан в адрес Уполномоченного за последние годы. Увеличение обращений граждан в адрес Уполномоченного за последние годы составляет 1,5 раза.

Мною внесен в Законодательное Собрание Иркутской области проект закона «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», полагаю, что следует идти по пути принятия нового законодательного акта. Учитывая изложенное, сообщаю, что проект закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» поддержать не могу.

*С уважением,*



В.А. Лукин