

Десять лет ожидания. Осенью в Иркутской области может появиться Уполномоченный по правам человека.

Комментарий к проекту областного закона «Об уполномоченном по правам человека в Иркутской области» подготовлен по инициативе АБ «Легат» в рамках программы содействия правовому просвещению.

В номере 10 газеты «Право выбора» за 22 мая – 4 июня 2006 г. было опубликовано интервью с заместителем председателя Законодательного Собрания Иркутской области Геннадием Истоминым «Уполномоченный, которого ждут». В интервью закон, одобренный Законодательным собранием на 21-й сессии в первом чтении, назван по-настоящему добротным. Опорой для такой оценки служат заключения управления юстиции и областной прокуратуры. На 23-й сессии Законодательного собрания закон принят во втором чтении и готовится к окончательному принятию в сентябре 2006 г.

Добротность закона подтвердит практика его применения, а заключения профильных ведомств говорят только о формальном соответствии иным нормам права. В целом проект является калькой с принятых в 1997-2004 г.г. аналогичных законов субъектов Российской Федерации в не самой лучшей редакции и оригинальных идей не содержит.

Обеспечение, соблюдение и защита прав человека и гражданина является смыслом деятельности всей государственной машины, всех органов публичной власти. Основной специализированной организацией в этой сфере является прокуратура, подразделения которой действуют на всей территории Российской Федерации. Прокурор наделен конкретными властными полномочиями и средствами воздействия на нарушителей закона.

Федеральный Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» действует с марта 1997 года. В нем предусмотрена возможность учреждения в субъектах Российской Федерации должностей уполномоченных. Таким образом, ожидание регионального уполномоченного продолжается уже скоро 10 лет. Уполномоченных по правам человека, уставные суды и общественные палаты субъекты Российской Федерации вправе не учреждать. Вопрос об уставном суде иркутский областной законодатель недавно решил. Тема закрыта ввиду ненужности организации.

Уполномоченные по правам человека действуют в 33 субъектах Российской Федерации. У наших соседей в Красноярском крае соответствующий закон был принят в 1997 году. Ряд субъектов Российской Федерации дополнительно учредили должность уполномоченного по правам ребенка (например: Москва, Ивановская область, Республика Саха).

В формировании институтов реализации областной государственной политики в сфере защиты прав человека и гражданина Иркутская область серьезно отстает даже от своих ближайших соседей. В настоящее время действуют только те государственные механизмы защиты прав человека и гражданина, наличие которых в императивной форме предписано федеральным законодательством. Комиссия по правам человека при Губернаторе Иркутской области, существующая в качестве структурного подразделения Администрации области, этот пробел восполняет лишь отчасти.

Место Уполномоченного по правам человека в системе государственной защиты прав человека и гражданина в Иркутской области определяется его компетенцией, то есть кругом вопросов, разрешение которых составляет предмет его деятельности.

Нормы о компетенции содержатся в разных статьях проекта областного закона, не изложены последовательно, что составляет некоторую трудность для восприятия.

К компетенции Уполномоченного отнесены:

1) Рассмотрение индивидуальных жалоб частных лиц (граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства), находящихся на территории Иркутской области и пострадавших от решений или действий (бездействия) государственных органов Иркутской области и органов местного самоуправления на территории Иркутской области.

В проекте закона содержится требование к форме жалобы – она должна быть письменной. Такое ограничение представляется неоправданным, поскольку жалоба может быть изложена заявителем устно на личном приеме.

Условием подачи жалобы является предварительное использование заявителем средств административно-правовой (институциональной) или судебной защиты. Заявитель должен представить доказательства того, что уже обращался с жалобами по инстанциям или в суд.

2) Проверка деятельности государственных и муниципальных учреждений, относительно которых он располагает информацией о грубых и массовых нарушениях прав человека.

Следует заметить, что ограничение контрольных полномочий Уполномоченного одними только учреждениями не соответствует предмету его деятельности. В перечень необходимо включить государственные органы Иркутской области и органы местного самоуправления и их должностных лиц.

3) Сбор, обобщение и анализ информации о положении в области в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

4) Законотворческая деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

5) Правовое просвещение и информационная деятельность в сфере прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты.

Проект закона содержит указание на формы реализации Уполномоченным своей компетенции и предоставленные в связи с этим полномочия. С точки зрения логики и удобства применения их следовало бы упорядочить, а для ясности дополнить. Вообще, процессуальная сторона в проекте прописана недостаточно, что, впрочем, может быть восполнено Регламентом рассмотрения Уполномоченным по правам человека в Иркутской области жалоб и обращений граждан, принятие которого следовало бы предусмотреть в областном законе.

Основной формой работы Уполномоченного является рассмотрение жалоб частных лиц на нарушение их субъективных прав. Процедура, предписываемая проектом областного закона, предполагает два этапа: предварительное рассмотрение и рассмотрение жалобы по существу. На предварительном этапе Уполномоченный решает вопрос о допустимости жалобы и о возможности принятия ее к рассмотрению.

Не подлежат рассмотрению: а) анонимные жалобы; б) жалобы, поданные с нарушением требования о предварительном использовании средств административной или судебной защиты; в) жалобы на решения, действия (бездействие) организаций и лиц, контроль за которыми в сфере соблюдения прав человека и гражданина на Уполномоченного не возложен. Это органы государственной власти Российской Федерации и их подразделения на местах, органы публичной власти, действующие вне пределов Иркутской области, а также Законодательное собрание Иркутской области и представительные органы местного самоуправления (районные думы и думы поселений); г) жалобы, поданные за пределами годичного срока со дня, когда заявителю стало известно о нарушении его прав.

Представляется, что положение о сроке на подачу жалобы Уполномоченному следует уточнить. Жалоба должна быть подана в течение шести месяцев со дня, когда заявителю стало известно, или должно было стать известно о судебном решении, либо о решении административного органа, несогласие с которым послужило поводом для обращения к Уполномоченному. Установление большего срока не позволит Уполномоченному предпринять эффективные меры по защите прав заявителя, поскольку процессуальные законы содержат аналогичные временные ограничения.

Кроме того, основания для отказа в принятии жалобы (обращения) к рассмотрению следует дополнить в областном законе указанием на недопустимость повторного обращения и злоупотребления правом на обращение к Уполномоченному.

Проект закона предусматривает, что по результатам предварительного рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе: а) принять ее к своему производству для проверки доводов и дальнейшего принятия мер, установленных законом; б) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод. По смыслу закона, эта форма реагирования возможна, если заявитель не использовал способы административной или судебной защиты своих прав, либо, если жалоба затрагивает правоотношения, выходящие за пределы компетенции Уполномоченного; в) предать жалобу государственному органу области, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которого находится разрешение жалобы по существу. Поскольку предметом жалобы могут являться решения, действия (бездействие) органов публичной власти области и их должностных лиц, следует предположить, что Уполномоченный будет передавать жалобы на рассмотрение в вышестоящие органы, наделенные властными полномочиями по отношению к нарушителям; г) отказать в принятии жалобы к рассмотрению в случае нарушения порядка ее подачи. Очевидно, что в данной норме под порядком подачи законодатель подразумевает как требования к форме жалобы, так и к условиям ее допустимости.

Норма об обязательности мотивирования отказа в принятии жалобы к рассмотрению, включенная в проект областного закона, адресована к качеству работы и уровню юридической подготовки Уполномоченного, его аппарата, Экспертного совета и представителей на местах. Даже самая краткая мотивировка требует корректности, поскольку исходит от органа с высоким государственно-правовым статусом.

Какими-либо властными полномочиями по отношению к проверяемым органам власти и их должностным лицам, за исключением права на личное посещение, получение документов и объяснений, Уполномоченный не наделен. Задача Уполномоченного принимать на себя поток информации о нарушениях прав заявителей, проверять и преобразовывать эту информацию в конкретные вопросы к лицам и организациям, ответственным за восстановление законности и справедливости.

Результатом рассмотрения индивидуальной жалобы, в соответствии с проектом областного закона являются действия Уполномоченного, направленные на восстановление нарушенных прав и свобод заявителя, а также постановка вопроса о привлечении виновных в нарушениях лиц к установленной законом юридической ответственности. В проекте областного закона правосстановительные меры и меры, направленные на привлечение к ответственности нарушителей прав граждан, следовало бы разграничить и упорядочить.

В целях восстановления нарушенных прав заявителя, Уполномоченный готовит и направляет в орган власти или должностному лицу, допустившему нарушение, заключение с рекомендациями и предложениями по восстановлению нарушенных прав и свобод заявителя. Орган или должностное лицо, получившее заключение Уполномоченного в месячный срок извещают его о принятых мерах. В случае, если проверка жалобы требует принятия мер органами или должностными лицами, контроль за которыми в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина на Уполномоченного не возложен (суды, федеральные органы государственной власти, правоохранительные органы, представительства иностранных государств и проч.) им могут быть направлены соответствующие предложения, а материалы переданы Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

В отличие от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, статус которого урегулирован Федеральным Конституционным законом, региональный уполномоченный не вправе знакомиться с материалами гражданских и уголовных дел в судах, обращаться в суды с заявлениями в защиту прав и свобод человека и гражданина, ходатайствовать о пересмотре судебных актов в порядке надзора, обращаться с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку такое полномочие не предусмотрено процессуальным законодательством.

В адрес судебных органов региональный уполномоченный имеет возможность высказывать свою позицию и предложения, которые для разрешения конкретных дел процессуального значения не имеют, но могут служить поводом для внутренних проверок в системе судебной власти. Кроме того, региональный уполномоченный вправе просить Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации предпринять соответствующие действия, а также может бесплатно оказать заявителю юридическую помощь в подготовке документов в надзорную инстанцию.

Мерами, предпринимаемыми Уполномоченным и направленными на привлечение к ответственности нарушителей прав и свобод человека и гражданина, могут быть: а) обращение в компетентные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностных лиц, в решениях или действиях (бездействии) которых усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, Уполномоченный вправе поставить вопрос о юридической ответственности нарушителя в соответствии с дисциплинарными нормами или нормами Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях; б) передача имеющихся материалов органам, к ведению которых отнесено возбуждение уголовных дел, если при рассмотрении обнаружатся признаки уголовно наказуемого деяния. При этом, согласно проекту областного закона, Уполномоченный прекращает рассмотрение жалобы и извещает об этом заявителя.

Представляется, что направление материалов для проверки на предмет возможности возбуждения уголовного дела и привлечения конкретных лиц к уголовной ответственности не является достаточным основанием для прекращения рассмотрения жалобы Уполномоченным и непринятия им мер, направленных на восстановление нарушенных прав и свобод, поскольку такие меры могут быть приняты вне зависимости от процедур уголовно-правового характера.

Проектом закона области к компетенции Уполномоченного отнесено реагирование на информацию о грубых или массовых нарушениях прав и свобод человека и гражданина на территории Иркутской области. Соответствующие сведения могут быть получены Уполномоченным в процессе рассмотрения жалоб, а также из других источников. В первую очередь это должны быть сообщения СМИ, обращения общественных объединений, коллективные обращения. Представляется целесообразным включить в закон положение о взаимодействии с Общественной палатой области в сфере защиты прав человека и гражданина на территории области. При получении подобной информации, Уполномоченный в соответствии с проектом областного закона вправе: а) провести проверку самостоятельно или совместно с компетентными органами и принять предусмотренные законом меры к восстановлению нарушенных прав человека и гражданина, а также предпринять шаги к привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности; б) обратиться в Законодательное собрание области с требованием о назначении депутатской проверки. В этом случае дальнейшая процедура регулируется Законом области «О депутатской проверке в Иркутской области». Законодательное собрание большинством голосов вправе отклонить требование Уполномоченного. Отказ Законодательного собрания не препятствует Уполномоченному самостоятельно предпринять установленные законом меры к восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

К компетенции Уполномоченного отнесены сбор, обобщение и анализ информации о положении в области в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Результаты этой деятельности формализуются в ежегодном и специальных докладах, представляемых Законодательному собранию Иркутской области, а также в адресуемые органам публичной власти предложения и замечания общего характера. Для организации работы по первичному сбору информации проектом областного закона предусмотрена возможность назначения Уполномоченным своих представителей в муниципальных образованиях. Представляется необходимым предоставить Уполномоченному право утверждать Положение о представителях Уполномоченного, которым будет регламентироваться соответствующая деятельность.

Аналитическая деятельность в совокупности с предоставленным Уставом области правом законодательной инициативы, а также правом экспертизы проектов областных законов позволяет Уполномоченному непосредственно влиять на формирование и реализацию областной государственной политики в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Для качественной реализации этих полномочий предполагается учреждение при Уполномоченном Экспертного совета, действующего на общественных началах. Было бы целесообразно включить в областной закон положение об обязанности областных государственных научных, научно-исследовательских, а также экспертных учреждений оказывать Уполномоченному научную, консультативную и экспертную помощь на безвозмездной основе. В первую очередь это имеет отношение к областному Институту законодательства и правовой информации, учрежденному недавно в Иркутской области.

Государственно-политическое направление в деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области представляется наиболее важным. По нашему мнению, указание на специальный статус Уполномоченного в системе органов власти, осуществляющих политику области в сфере защиты прав им свобод человека и гражданина, следовало бы вынести в преамбулу закона.

К компетенции Уполномоченного отнесены также по правовое просвещение и информирование в сфере прав и свобод человека и гражданина, в вопросах форм и методов их защиты. Законом предусмотрено, что деятельность Уполномоченного осуществляется гласно, он вправе осуществлять издательскую деятельность. Ежегодные и специальные доклады подлежат опубликованию в печатном средстве массовой информации, учрежденном органами государственной власти области для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти, иной официальной информации.

Представляется целесообразным (по аналогии с Федеральным Конституционным законом) предоставить право Уполномоченному публиковать заключения по результатам рассмотрения жалоб и обращений. В целях

обеспечения гласности в работе Уполномоченного следует предусмотреть размещение страницы с информацией о деятельности Уполномоченного в телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет».

Некоторые замечания относятся к другим элементам статуса Уполномоченного. Проект областного закона не содержит в себе запрета на занятие Уполномоченным политической деятельностью, на членство в политической партии, или ином объединении, преследующем политические цели. Вместе с тем подобное ограничение является дополнительной гарантией независимости Уполномоченного, содержится в Федеральном Конституционном законе в отношении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также в большинстве соответствующих законов других субъектов Российской Федерации.

В ряде региональных законов содержатся и иные дополнительные требования к личности Уполномоченного: наличие, как правило, высшего юридического образования, безупречность репутации, общественный авторитет. Целесообразность заимствования подобных норм подлежит оценке с учетом конкретной кадровой ситуации, поскольку существенно ограничивает выбор кандидатуры и требует применения оценочных понятий.

Поправка в Устав области, предусматривающие введение должности Уполномоченного были приняты в январе 2006 года. С учетом того обстоятельства, что совсем скоро ожидается введение на территории Иркутской области режима действия переходных положений Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа», решение об учреждении в области нового государственно-правового института должно иметь под собой веские причины. Вопрос о сроке полномочий и территориальной сфере деятельности Уполномоченного должен в таком случае быть урегулирован в Федеральном Конституционном законе.

В Адвокатском бюро «Легат» отмечают, что проект областного закона «Об уполномоченном по правам человека в Иркутской области» нуждается в серьезной доработке, которая может быть осуществлена только на основе широкого общественного обсуждения.

Автор: Вячеслав Плахотнюк, старший партнёр © Адвокатское бюро "Легат" ОФИЦИОЗ , ИРКУТСК 👁 2132
15.08.2006, 19:57 📌 155

URL: <https://babr24.com/?ADE=31961> Bytes: 19408 / 19408 Версия для печати

 [Порекомендовать текст](#)

Поделиться в соцсетях:

Также читайте эксклюзивную информацию в соцсетях:

- [Телеграм](#)
- [Джем](#)
- [ВКонтакте](#)
- [Одноклассники](#)

Связаться с редакцией Бабра в Иркутской области:
irkbabr24@gmail.com

НАПИСАТЬ ГЛАВРЕДУ:

Телеграм: [@babr24_link_bot](#)
Эл.почта: newsbabr@gmail.com

ЗАКАЗАТЬ РАССЛЕДОВАНИЕ:

эл.почта: bratska.net.net@gmail.com

КОНТАКТЫ

Бурятия и Монголия: Станислав Цырь
Телеграм: [@bur24_link_bot](#)
эл.почта: bur.babr@gmail.com

Иркутск: Анастасия Суворова
Телеграм: @irk24_link_bot
эл.почта: irkbabr24@gmail.com

Красноярск: Ирина Манская
Телеграм: @kras24_link_bot
эл.почта: krasyar.babr@gmail.com

Новосибирск: Алина Обская
Телеграм: @nsk24_link_bot
эл.почта: nsk.babr@gmail.com

Томск: Николай Ушайкин
Телеграм: @tomsk24_link_bot
эл.почта: tomsk.babr@gmail.com

[Прислать свою новость](#)

ЗАКАЗАТЬ РАЗМЕЩЕНИЕ:

Рекламная группа "Экватор"
Телеграм: @babrobot_bot
эл.почта: equatoria@gmail.com

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО:

эл.почта: babrmarket@gmail.com

[Подробнее о размещении](#)

[Отказ от ответственности](#)

[Правила перепечаток](#)

[Соглашение о франчайзинге](#)

[Что такое Бабр24](#)

[Вакансии](#)

[Статистика сайта](#)

[Архив](#)

[Календарь](#)

[Зеркала сайта](#)