

Содействие совершенствованию нормативных правовых актов: опыт Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл

Участие в деятельности по совершенствованию нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина (далее – НПА), является одним из приоритетных направлений Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл (далее – Уполномоченный).

Согласно статье 74 Конституции Республики Марий Эл¹ Уполномоченный не обладает правом законодательной инициативы в Государственном Собрании Республики Марий Эл (далее – Госсобрание РМЭ). Вместе с тем законом² ему предоставлено право направлять органам власти предложения по совершенствованию республиканских и муниципальных НПА, участвовать в разработке республиканских НПА, давать заключения на законопроекты.

Кроме того, законодательство не препятствует уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации участвовать в совершенствовании федеральных НПА путем направления соответствующих предложений в адрес субъектов законодательной инициативы федерального и регионального уровней. Однако, как правило, такие предложения направляются Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, поскольку, как показывает практика, они оперативно рассматриваются, тщательно прорабатываются с федеральными органами власти и, самое главное, находят поддержку и имеют больший эффект реализации.

За последние три года Уполномоченным проведена значительная работа в рассматриваемой сфере. Участие в нормотворческом процессе осуществлялось в различных форматах (рис. 1) и по трем основным направлениям (рис. 2).

¹Конституция Республики Марий Эл от 24 июня 1995 г. (в ред. от 27.12.2022) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²Статья 14 Закона Республики Марий Эл от 03 августа 2020 г. № 17-3 (в ред. от 05.07.2021) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Марий Эл» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



Рис. 1. Основные формы участия Уполномоченного в нормотворческой деятельности

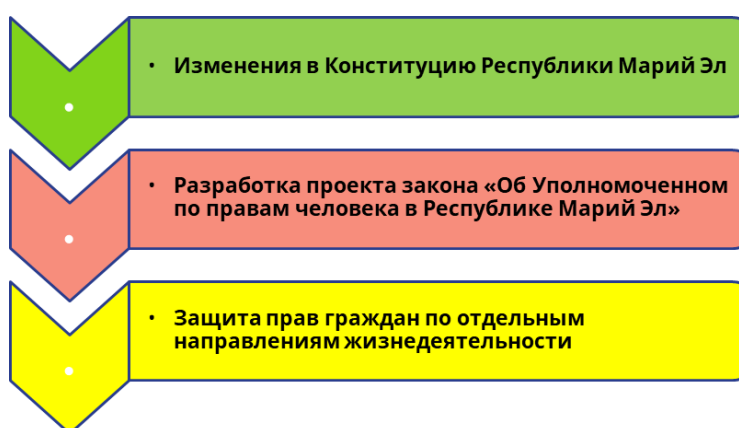


Рис. 2. Основные направления нормотворческой деятельности в 2020-2022 гг.

Уполномоченный на регулярной основе принимает участие в работе сессий Госсобрания РМЭ, его Президиума и комитетов, где обсуждаются проблемные вопросы обеспечения прав граждан и их возможные законодательные решения; затрагивались такие значимые вопросы, как конституционные поправки, нововведения в избирательное законодательство, законодательство об административных правонарушениях, ограничительные мероприятия в период пандемии, комплекс дополнительных мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, развитие молодежной политики, транспортного обслуживания населения и многое другое.



Эффективной формой участия Уполномоченного в нормотворчестве является подготовка заключений и отзывов на законопроекты. В 2020-2023 гг. в региональный парламент и органы исполнительной власти направлено 39 таких документов, которые касались вопросов совершенствования организации публичной власти, деятельности Уполномоченного, проведения выборов и публичных мероприятий, установления различных ограничений и административной ответственности за их нарушение, предоставления мер поддержки участникам специальной военной операции, ветеранам боевых действий, «детям войны», иным категориям граждан и т.д. Ряд содержащихся в них предложений был использован при работе с законопроектами.

Например, Уполномоченным были направлены замечания правового характера на законопроект, ужесточающий административную ответственность за невыполнение законных требований регионального депутата, создание препятствий в осуществлении его деятельности. Предлагаемые в проекте размеры административных штрафов не отвечали принципам их разумности, справедливости, соразмерности с санкциями, предусмотренными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях за аналогичные правонарушения (законопроект был снят авторами с рассмотрения Госсобрания РМЭ 23.07.2020).

Законопроект «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Марий Эл» был разработан Администрацией Главы Республики Марий Эл и принят парламентариями с учетом мнения и правового заключения Уполномоченного.

Значимым направлением является работа в составе рабочих групп по подготовке законопроектов.

Так, 8 июля 2020 г. распоряжением Главы региона образована рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Республики Марий Эл, в состав которой вошел и Уполномоченный. В целях реализации принятых общенародным голосованием поправок в Конституцию Российской Федерации и положений Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» данной группой всего подготовлено 10 конституционных поправок, которые прошли общественное обсуждение и были приняты в мае 2021 г. и декабре 2022 г.

Одной из значимых конституционных поправок, предложенных государственным правозащитником, является новое положение об Уполномоченном (ч. 3 ст. 45 Конституции Республики Марий Эл), подтверждающее важность данного института для республики.

Уполномоченный активно участвовал в работе межведомственной рабочей группы по подготовке законопроекта «О внесении изменений в Закон республики «О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Республики Марий Эл». Данная группа была создана Госсобранием РМЭ с целью реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации по признанию неконституционными отдельных положений региональных законов (Республики Коми³ и Самарской области⁴) о публичных мероприятиях.

В рамках её работы государственным правозащитником были даны заключения с соответствующими замечаниями и предложениями на 3 варианта законопроекта, подготовленные отдельными региональными депутатами и органами власти. В результате, в декабре 2020 г. принят закон⁵, которым перечень мест, где запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, приведен в соответствие с конституционными нормами, в том числе с учётом мнений Уполномоченного.

Уполномоченный активно привлекался к общественным обсуждениям значимых нормативных актов и их проектов.

В частности, в 2020 году принимал участие в «круглых столах», организованных Клубом политологов (январь), Марийским государственным университетом совместно с региональным отделением Ассоциации юристов России (февраль), где обсуждались положения проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти».

³Постановление Конституционного Суда РФ от 01.11.2019 № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» в связи с жалобами граждан М.С. Седовой и В.П. Терешонковой» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴Постановление Конституционного Суда РФ от 04.06.2020 № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» в связи с жалобой граждан Н.П. Барановой, А.Г. Круглова и Д.И. Сталина» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵Закон Республики Марий Эл от 15.12.2020 № 57-З «О внесении изменения в статью 5.1 Закона Республики Марий Эл «О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Республики Марий Эл» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В мае 2021 г. состоялся «круглый стол», организованный Торгово-промышленной палатой региона, где были обсуждены проблемы правового регулирования в сфере регистрационного учета граждан по месту жительства (пребывания), несовершенства муниципальных административных регламентов, регулирующих вопросы выдачи предварительного разрешения органами опеки и попечительства на продажу квартиры, в которой есть несовершеннолетние собственники.

В ноябре 2021 г. участвовал в «круглом столе», организованном Общественной палатой республики, по обсуждению законопроектов №17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», №17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса РФ и Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», регламентирующих вопросы введения в регионах противоэпидемических ограничений.

По поводу совершенствования НПА проведено специальное заседание Экспертного совета при Уполномоченном (ноябрь 2022 г.). В его работе участвовали учёные, юристы-практики, представители научных и общественных организаций.

Главной темой заседания стало обсуждение недостатков правового регулирования, выявленных Уполномоченным в ходе разрешения жалоб граждан и мониторинга законодательства. Отдельное внимание было уделено перспективам совершенствования республиканских и муниципальных актов, регламентирующих вопросы реализации органами местного самоуправления переданных государственных полномочий в различных областях жизнедеятельности, например, в сфере обеспечения детей-сирот и лиц из их числа жилыми помещениями. В процессе обсуждения был принят ряд ценных замечаний и предложений, выработаны решения по преодолению имеющихся проблем правового регулирования, затрагивающих интересы граждан.

По результатам правозащитной практики, мониторинга правового регулирования различных вопросов, в том числе вытекающих из рассмотрения обращений и взаимодействия с институтами гражданского общества, готовятся предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства, муниципальной нормативной базы.

За последние три года Уполномоченный активно пользуется данными полномочиями, наработана определенная положительная практика участия в совершенствовании НПА на всех трех уровнях. Всего Уполномоченным направлено 19 таких предложений⁶, часть из них реализована органами власти. Они касались вопросов укрепления гарантий прав и свобод граждан и затрагивали различные сферы жизни общества.

В частности, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой поддержано обращение Уполномоченного о совершенствовании законодательства в части предоставления собственникам права получать сведения о гражданах, зарегистрированных по месту

⁶ Доклады о деятельности Уполномоченного за 2020-2022 гг., раздел 5.1.// Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл. URL: <https://mari-el.gov.ru/republic-state-bodies/ombudsman/pages/reports/> (Дата обращения: 17.03.2023).

жительства (пребывания) в жилых помещениях, принадлежащих им на праве собственности, без их согласия⁷. Отсутствие такой возможности в законодательстве создавало предпосылки для ограничения основополагающих прав и обязанностей собственников жилых помещений.

Данное предложение было учтено в федеральном законе⁸, который вступил в силу с 1 января 2023 г. Следует отметить, что такая инициатива зародилась в результате взаимодействия с представителями Торгово-промышленной палаты, Адвокатской палаты и Союза риэлторов Марий Эл по итогам «круглого стола» по актуальным вопросам развития ипотечного кредитования.

Одним из примеров конструктивной работы с органами государственной власти республики является поддержка Главой региона Ю.В. Зайцевым предложений Уполномоченного⁹ о предоставлении дополнительных гарантий мобилизованным гражданам и членам их семей в виде обеспечения им доступа к бесплатной квалифицированной юридической помощи¹⁰. Данная инициатива закреплена законодательно¹¹.

Благодаря внесенным изменениям квалифицированную юридическую поддержку адвокатов смогут получить граждане, призванные на военную службу по мобилизации, в период прохождения военной службы, их супруги, дети и родители, ветераны боевых действий, а также члены семей, погибших (умерших) ветеранов боевых действий.

В настоящее время в стадии согласования находится разработанный группой региональных депутатов законопроект «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Республики Марий Эл» и о внесении изменений в Закон Республики Марий Эл «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл». На необходимость принятия специального закона, подробно регламентирующего обозначенные вопросы, было указано в Докладе о деятельности Уполномоченного за 2020 год (раздел 4.5.) с соответствующими предложениями в адрес Госсобрания РМЭ.

В случае принятия такого документа, он позволит расширить гарантии прав жителей республики на благоприятные условия проживания, восполнить имеющиеся пробелы правового регулирования и повысить качество правоприменительной практики в рассматриваемой сфере отношений, в том числе реализовать постановление Конституционного суда Республики Марий Эл¹², направленное на совершенствование правовой конструкции

⁷Информация Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 14.07.2022 № ТМ32808-26.

⁸Федеральный закон от 14.07.2022 № 304-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и статью 10 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹Информация Уполномоченного Главе Республики Марий Эл от 06.10.2022 № 786.

¹⁰Информация Правительства Республики Марий Эл от 19.10.2022 № 01/08-13286.

¹¹Законы Республики Марий Эл от 27.12.2022 № 56-З «О внесении изменений в статью 2.1 Закона Республики Марий Эл «Об оказании гражданам юридической помощи бесплатно» и от 09.03.2023 № 7-З «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹²Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 30.08.2021 «По делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл абзаца первой части 1 статьи 8 Закона Республики Марий Эл от 4 декабря 2002 года № 43-З «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл» в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

состава административного правонарушения (нарушение условий отдыха граждан), предусмотренного республиканским законом.

Особое внимание уделяется устранению недостатков в муниципальном правовом регулировании, выявленных по результатам проверок жалоб граждан либо правового мониторинга. Всего по рекомендациям Уполномоченного скорректировано 5 муниципальных НПА.

Так, администрацией городского округа «Город Йошкар-Ола» в ходе реализации рекомендаций, отраженных в Докладе о деятельности Уполномоченного за 2021 год, разработан и 20 июля 2022 г. принят административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешения на распоряжение имуществом, принадлежащим несовершеннолетним гражданам». Данный документ устранил имевшие в ранее действовавшем регламенте несоответствия федеральному законодательству, ущемляющие права получателей указанной услуги.

По рекомендации Уполномоченного, направленной по результатам проверки жалобы гражданина, администрацией Медведевского муниципального района внесены изменения в два постановления, регламентирующие вопросы осуществления переданных государственных полномочий в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа. Отдельные положения этих актов противоречили федеральным нормативам по формированию списка граждан указанной категории.

С учетом данной практики 30 ноября 2022 г. Уполномоченным совместно с Министерством образования и науки республики главам администраций городских округов и муниципальных районов в Марий Эл направлено информационное письмо с рекомендациями провести ревизию муниципальных НПА на предмет их соответствия требованиям федерального законодательства и исключения аналогичных недостатков. Указанное письмо было подготовлено также с учетом мнений членов Экспертного совета при Уполномоченном. В настоящее время данные рекомендации рассмотрены, всеми местными администрациями проведен соответствующий анализ, в ряде муниципальных образований проводится работа по устранению несоответствий в нормативных документах, некоторые из них уже скорректированы.

Кроме того, с целью повышения качества нормотворческой деятельности по вопросам осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий в различных областях правоотношений (законами республики передано более 20 таких полномочий) в Докладе о деятельности Уполномоченного за 2022 год отражены конкретные рекомендации в адрес профильных республиканских министерств и контролирующих ведомств.

Подводя итоги, необходимо отметить, что и в дальнейшем основной задачей Уполномоченного остается обеспечение комплексного и системного подхода к организации работы по содействию совершенствованию правового регулирования вопросов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина.