



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон Пермского края "Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае"

10.07.2015

№ 111-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 01.07.2015 № 2053-15/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Уполномоченным по правам человека в Пермском крае Марголиной Т.И. (письмо от 25.06.2015 № 247).

Представленный законопроект в основном направлен на приведение Закона Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» (далее – Закон № 77-ПК) в соответствие положениям федерального законодательства.

Оценивая актуальность законопроекта, следует отметить следующее.

1. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 06.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ) содержит новую статью 16.1 «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации»¹.

В соответствии с положениями указанной статьи законопроектом предлагается внести следующие изменения и дополнения в Закон № 77-ПК:

1) в статье 5 **уточнить условия назначения на должность Уполномоченного по правам человека в Пермском крае** (далее - Уполномоченный), а именно:

- снизить с 35 до 30 лет требование к возрасту, по достижении которого лицо может быть назначено на должность Уполномоченного;
- установить, что соответствующее лицо должно обладать безупречной

¹ Введена Федеральным законом № 76-ФЗ в составе новой главы II.1 «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации»

репутацией, иметь высшее образование;

2) в статье 6 порядок назначения на должность Уполномоченного дополнить новыми положениями:

- в круг субъектов, которым предоставлено право вносить в Законодательное Собрание предложения по кандидатуре на должность Уполномоченного, включить **правозащитные организации**;

- предусмотреть согласование соответствующей кандидатуры с **Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации** до рассмотрения ее Законодательным Собранием Пермского края.

Следует отметить, что принятый Федеральный закон № 76-ФЗ установил, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в случае, если это предусмотрено законом субъекта РФ, также проводит по соответствующей кандидатуре консультации с иными органами государственной власти субъекта РФ и организациями.

*Законопроект не содержит нормы о проведении таких консультаций, вместе с тем действующей редакцией части 2 статьи 6 Закона № 77-ПК предусмотрена возможность организации Законодательным Собранием **общественного обсуждения** кандидатуры на должность Уполномоченного в средствах массовой информации либо в иных формах, результаты которого доводятся до сведения депутатов;*

3) в статье 9 изложить в новой редакции условия осуществления деятельности Уполномоченного, в частности, установить ограничение, согласно которому Уполномоченный **не должен иметь гражданство иностранного государства** либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

Также в отношении Уполномоченного предлагается ужесточить установленный в Законе № 77-ПК запрет заниматься иной оплачиваемой деятельностью. Согласно законопроекту Уполномоченный не вправе заниматься другой оплачиваемой или **неоплачиваемой** деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом указанная деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

4) в статье 10 отдельные основания досрочного прекращения полномочий Уполномоченного изложить в новой редакции согласно Федеральному закону № 76-ФЗ;

5) в статье 16 скорректировать норму, устанавливающую право Уполномоченного **на безотлагательный прием** по вопросам своей деятельности руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, находящихся на территории Пермского края.

Новой редакцией части 2 указанной статьи в соответствии с Федеральным

законом № 76-ФЗ предусматривается, что Уполномоченный 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;

б) статьи 16 и 19 дополнить нормами в части дополнительных гарантий осуществления Уполномоченным своей деятельности *по защите прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания*. В частности, предлагается установить, что:

- Уполномоченный при осуществлении своих полномочий вправе беседовать с осужденными и лицами, заключенными под стражу, наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения или органа, исполняющего наказания, видеть беседующих, но не слышать их;

- жалобы, адресованные Уполномоченному лицами, находящимися в местах принудительного содержания, просмотру администрациями мест принудительного содержания не подлежат².

2. Законопроектом предлагается внести ряд дополнений в перечень прав Уполномоченного, который установлен в статье 14 Закона № 77-ПК.

- Так, на основе положений Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предлагается закрепить *право Уполномоченного выступать инициатором общественной проверки, проведения общественной экспертизы, общественного обсуждения*.

- Согласно части 2 статьи 14 Закона № 77-ПК Уполномоченный обладает правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании по вопросам, связанным с реализацией и защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина. Законопроектом предлагается дополнить указанную норму правом Уполномоченного или его представителя входить в рабочие группы, создаваемые Законодательным Собранием при подготовке законопроектов, затрагивающих вопросы прав и свобод человека и гражданина, *с правом решающего голоса*.

В настоящее время согласно статье 12 Регламента Законодательного Собрания Пермского края правом решающего голоса на заседании рабочей группы обладают только депутаты Законодательного Собрания, представители губернатора Пермского края и Правительства Пермского края. Кроме этого, в состав рабочей группы с правом решающего голоса вводятся: председатель избирательной комиссии (ее представитель) - в случае подготовки законопроектов о выборах и референдумах; председатель Контрольно-счетной палаты, его представитель - в случае подготовки законопроектов, затрагивающих

² Согласно действующей редакции абзаца второго части 4 статьи 19 Закона № 77-ПК жалобы, адресованные Уполномоченному лицами, находящимися в местах принудительного содержания, направляются администрацией мест принудительного содержания Уполномоченному в течение 24 часов.

вопросы краевого бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, а также государственной краевой собственности.

- Законопроектом предлагается установить право Уполномоченного **действовать через своего представителя** в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами Пермского края.

- Также предлагается дополнить Закон нормой о создании Уполномоченным с целью урегулирования социальных и иных споров **комиссии по урегулированию споров**, на рассмотрение которой будут передаваться с согласия заявителя жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов Пермского края, органов местного самоуправления, должностных лиц, если ранее они не обжаловались заявителем в судебном либо во внесудебном порядке.

В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующее.

1. Согласно пункту 8.1 части 8 статьи 1 законопроекта установленный перечень прав Уполномоченного дополняется правом быть инициатором *общественной проверки, проведения общественной экспертизы, общественного обсуждения.*

В указанной норме проекта закона перечислены отдельные формы общественного контроля, установленные Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Между тем указанный Федеральный закон в статье 18 определил, что общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, *в иных формах*, не противоречащих указанному Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания *и другие формы взаимодействия.*

Поскольку перечень форм общественного контроля является открытым, полагаем целесообразным изменить указанную норму законопроекта, закрепив право Уполномоченного быть инициатором общественного контроля, проводимого в рамках действующего законодательства, **без указания конкретных форм общественного контроля.**

2. В пояснительной записке к законопроекту автором, к сожалению, упущено обоснование такого важного момента в законопроекте, как создание Уполномоченным **комиссии по урегулированию споров** с целью урегулирования социальных и иных споров. Согласно законопроекту на рассмотрение такой комиссии будут передаваться с согласия заявителя жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов Пермского края, органов местного самоуправления, должностных лиц, если ранее эти решения или действия (бездействие) не обжаловались заявителем в судебном либо во внесудебном порядке. В проекте указано, что решения комиссии носят рекомендательный характер.

В связи с этим следует отметить, что предлагаемое законодательное

закрепление механизма досудебного урегулирования споров в деятельности уполномоченных по правам человека **является новацией**. Так, например, федеральным законодательством образование комиссии по урегулированию споров при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации не предусмотрено. Анализ регионального законодательства показал, что только в одном субъекте РФ – Самарской области – имеется опыт по созданию подобной комиссии.

*Законом Самарской области от 10.11.2003 № 83-ГД «О внесении изменения и дополнений в Закон Самарской области «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» предусмотрено создание при Уполномоченном по правам человека в Самарской области **комиссии по урегулированию социальных споров** для оказания содействия лицам, признанным государственной службой медико-социальной экспертизы инвалидами, в урегулировании социальных споров. Внедрение данного механизма в деятельность Уполномоченного осуществлялось в рамках международного проекта «Создание системы досудебного урегулирования социальных споров в России», для реализации которого Самарская область была выбрана в качестве пилотного региона. В дальнейшем Минсоцразвития России планировало распространить самарский опыт на другие регионы³.*

В настоящее время на уровне федерального законодательства механизм внесудебного разрешения споров получил закрепление в Федеральном законе от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», положения которого применяются к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений. На урегулирование спорных ситуаций, связанных с обжалованием решений или действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, то есть возникающих из публичных правоотношений, данный Федеральный закон **не распространяется**.

Предполагаем, что, несмотря на правовой вакуум в этом вопросе, механизм медиации (посредничества) при урегулировании спорных ситуаций сегодня широко используется в практической деятельности Уполномоченного. Вместе с тем оценить актуальность и возможные последствия деятельности комиссии по урегулированию споров на основании имеющейся информации представляется затруднительным (структура, полномочия и порядок работы комиссии по урегулированию споров будут в дальнейшем определяться Уполномоченным). Кроме того, на наш взгляд, неопределенно сформулирована цель создания комиссии – урегулирование социальных и иных споров - так как понятие социального спора в действующем законодательстве не раскрывается.

На основании изложенного считаем, что положения законопроекта в этой части **нуждаются в обосновании инициатором законопроекта и дополнительной проработке**.

³ <http://www.socio.samtel.ru/web3/web2003/n241103.htm>

Предлагаем также учесть при доработке законопроекта положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (вступает в силу 15.09.2015), согласно которым уполномоченным по правам человека в субъекте РФ предоставлено право обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов, и внести соответствующее дополнение в перечень прав и форм реагирования Уполномоченного на нарушение прав человека, установленных Законом № 77-ПК.

В целом отмечаем **актуальность и благоприятные социальные последствия** принятия законопроекта, связанные с приведением элементов статуса Уполномоченного в соответствие федеральному законодательству, расширением его прав, что позволит повысить эффективность деятельности Уполномоченного по защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории Пермского края.

Заместитель начальника управления,
государственный советник
Пермского края 3 класса

Е.А.Селянинова