



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края
"Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей
в Пермском крае"

17.05.2013

№ 77

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 19.04.2013 № 1476-13/07 на основе материалов, направленных с письмом губернатора Пермского края Басаргина В.Ф. от 19.04.2013 № СЭД-01-29-523.

Законопроектом, внесенным на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края губернатором Пермского края, предусматривается **введение** на территории Пермского края **должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Пермском крае** (далее – Уполномоченный). Данным проектом закона, в частности, устанавливаются:

- основы правового статуса Уполномоченного;
- принципы и условия осуществления Уполномоченным его деятельности;
- порядок назначения на должность и освобождения от должности, порядок досрочного прекращения полномочий Уполномоченного;
- основные задачи, права, обязанности Уполномоченного;
- порядок рассмотрения Уполномоченным обращений субъектов предпринимательской деятельности;
- нормы, регулирующие организационное, финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности Уполномоченного и его аппарата.

В соответствии с законопроектом на должность Уполномоченного может быть назначено лицо *не моложе 35 лет*, не имеющее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, имеющее высшее образование.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности *правовым актом губернатора Пермского края* по согласованию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей *на срок полномочий губернатора* Пермского края, при этом, устанавливается, что одно и то же лицо *не может быть* назначено на должность

Уполномоченного более чем на два срока подряд. Уполномоченный замещает государственную должность Пермского края.

Для справки: в Пермском крае учреждены должности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае и Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае. В соответствии с ч.1 ст. 6 Закона Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» Уполномоченный по правам человека в Пермском крае назначается на должность и освобождается от должности постановлением Законодательного Собрания Пермского края, Уполномоченный по правам ребенка в Пермском крае является заместителем Уполномоченного по правам человека в Пермском крае по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов детей и назначается на должность Уполномоченным по правам человека в Пермском крае с согласия Законодательного Собрания на срок деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

Согласно законопроекту основными задачами Уполномоченного являются: защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;

оказание содействия в создании условий для развития предпринимательства;

оказание содействия в восстановлении нарушенных на территории Пермского края прав и законных интересов предпринимателей Пермского края, в развитии общественных институтов, ориентированных на защиту прав предпринимателей;

правовое просвещение субъектов предпринимательской деятельности по вопросам принадлежащих им прав и законных интересов, форм и методов их защиты;

разработка предложений по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации и Пермского края в сфере развития и поддержки субъектов предпринимательской деятельности;

подготовка аналитических материалов по вопросам создания условий для ведения предпринимательской деятельности;

участие в формировании государственной политики в области развития предпринимательской деятельности и защиты прав предпринимателей в Пермском крае, а также выдвижение и поддержка соответствующих инициатив.

Юридическое, организационное, информационно-справочное, материально-техническое и иное обеспечение деятельности Уполномоченного будет осуществлять *Аппарат* Уполномоченного, являющийся государственным органом.

Финансирование деятельности Уполномоченного и его аппарата осуществляется за счет средств *краевого бюджета*.

Оплата труда Уполномоченного производится в виде денежного вознаграждения, состоящего из должностного оклада (в 6,4-кратном размере минимального должностного оклада лица, замещающего младшую должность

государственной гражданской службы Пермского края (за исключением должностей государственной гражданской службы Пермского края в территориальных органах исполнительных органов государственной власти Пермского края), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Пермского края о государственной гражданской службе.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту закона затраты краевого бюджета на его реализацию составят в 2013 году (за 8 месяцев) – 8 339 584,04 руб.; в 2014 году – 11 491 077,52 руб.; в 2015 году – 11 734 300,52 руб., в том числе фонд оплаты труда Уполномоченного и государственных гражданских служащих аппарата (10 шт. ед.) Уполномоченного составит:

за 8 месяцев 2013 года - 4 887 490,43 руб.;

в 2014 году - 7 434 416,72 руб.;

в 2015 году - 7 434 416,72 руб.

Оценивая *актуальность* принятия представленного проекта закона необходимо отметить следующее.

1. Институт Уполномоченного или омбудсмана - явление относительно новое для российского общества и его правовой системы. Данный институт впервые появился в Швеции, затем распространился по всей Европе.

В России впервые упоминание об омбудсмене появилось в ст. 103 Конституции Российской Федерации 1993г. В соответствии с этой статьей к ведению Государственной Думы был отнесен вопрос о назначении на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом.

Положительный опыт работы Уполномоченного по правам человека, с одной стороны, выявленные проблемы в работе Уполномоченного (чрезмерная нагрузка на аппарат, сложность оказания помощи в силу отсутствия необходимых знаний и навыков по отдельным правовым конфликтам), с другой, обусловили тенденцию к специализации института Уполномоченного в нашей стране, что повлекло за собой появление института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

Идея создания института Уполномоченного по правам предпринимателей в России выросла в недрах ОПОРЫ России - Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства, целью деятельности которой является содействие консолидации предпринимателей и иных граждан в формировании благоприятных политических, экономических, правовых и иных условий развития предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Путин В.В., будучи в должности Председателя Правительства Российской Федерации, на проходившем в феврале 2012 г. форуме «Россия-2012» среди инициатив по улучшению экономической ситуации и инвестиционного климата

в стране, обеспечению мер поддержки предпринимателей назвал введение института Уполномоченного по правам предпринимателей, в частности, он отметил: «В России появится уполномоченный по защите прав всех предпринимателей, а не только иностранных инвесторов. Он получит особый процессуальный статус»¹.

В развитие данной инициативы Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» Правительству РФ в целях улучшения условий ведения предпринимательской деятельности было поручено в срок до 1 декабря 2012г. создание института Уполномоченного по защите прав предпринимателей, осуществляющего деятельность на федеральном и **региональном** уровнях.

Указом Президента РФ Российской Федерации от 22.06.2012 № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» учреждена соответствующая должность, на которую назначен Титов Б.Ю.

2. В рамках исполнения Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» в декабре 2012 года Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации были внесены проекты федеральных законов «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ 26.04.2013г. и подписан Президентом РФ 07.05.2013г.

Принятым Федеральным законом устанавливаются правовые основы деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный при Президенте РФ) и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

*Помимо этого, данным Федеральным законом определяется статус Уполномоченного при Президенте РФ - его права и обязанности, а также порядок наделения его полномочиями, гарантии деятельности и ограничения. Так, установлено, что Президентом Российской Федерации на должность Уполномоченного при Президенте РФ назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе **тридцати лет**, имеющее высшее профессиональное образование, с **учетом мнения предпринимательского сообщества** сроком на **пять лет** и не более чем на два срока подряд. Его полномочия могут быть досрочно прекращены по решению Президента Российской Федерации.*

¹ Информационно-аналитический журнал «Политическое образование», 02.02.2012г.

Уполномоченный при Президенте РФ и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица.

В соответствии с принятым Федеральным законом к числу основных задач Уполномоченного относятся: защита прав и законных интересов российских и иностранных предпринимателей на территории Российской Федерации и российских предпринимателей на территориях иностранных государств; осуществление контроля за их соблюдением органами государственной власти и органами местного самоуправления; содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав предпринимателей; взаимодействие с предпринимательским сообществом; участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» **законом** субъекта Российской Федерации *может* учреждаться должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации (далее - уполномоченный в субъекте Российской Федерации), которая является *государственной должностью* субъекта Российской Федерации.

Уполномоченный в субъекте Российской Федерации осуществляет свою деятельность в границах территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Правовое положение, основные задачи и компетенция уполномоченного в субъекте Российской Федерации устанавливаются **законом** субъекта Российской Федерации *с учетом положений указанного Федерального закона*.

Назначение кандидата на должность уполномоченного в субъекте Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, по согласованию с Уполномоченным при Президенте РФ и *с учетом мнения предпринимательского сообщества*.

Уполномоченный в субъекте Российской Федерации не вправе замещать другие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы.

Досрочное прекращение полномочий уполномоченного в субъекте Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, по представлению Уполномоченного либо с его согласия.

Финансовое обеспечение деятельности уполномоченного в субъекте Российской Федерации осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Согласно нормам Федерального закона уполномоченный в субъекте Российской Федерации рассматривает жалобы субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных в органе, осуществляющем государственную регистрацию на территории соответствующего субъекта Российской Федерации,

и жалобы субъектов предпринимательской деятельности, права и законные интересы которых были нарушены на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (далее также - заявители), на решения или действия (бездействие) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, нарушающие права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности.

Также в Федеральном законе установлены права уполномоченного в субъекте Российской Федерации, а также гарантии осуществления его деятельности.

По окончании календарного года уполномоченный в субъекте Российской Федерации направляет Уполномоченному при Президенте РФ информацию о результатах своей деятельности с оценкой условий осуществления предпринимательской деятельности в субъекте Российской Федерации и предложениями о совершенствовании правового положения субъектов предпринимательской деятельности.

Таким образом, Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» осуществлено законодательное закрепление института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.

3. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации² показал, что в течение 2012-2013г.г. девять субъектов Российской Федерации (республики: Башкортостан, Дагестан, Калмыкия; Псковская, Тульская, Ульяновская, Челябинская области, Еврейская автономная область; Ханты-Мансийский автономный округ) приняли законы об уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

Практически во всех указанных субъектах Российской Федерации (восемь из девяти) срок полномочий уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъекте РФ установлен в **5 лет**. Законами субъектов РФ предусмотрены два варианта назначения на данную должность – назначение **высшим должностным лицом субъекта** Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (в четырех субъектах РФ), либо **законодательным (представительным) органом** государственной власти субъекта РФ (в пяти субъектах РФ).

Материальное, организационное, аналитическое и финансовое обеспечение деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ в различных субъектах РФ осуществляется различными структурами: общим аппаратом уполномоченных (Тульская область), аппаратом губернатора и

² По данным информационно-справочной системы Консультант плюс.

правительства области (Еврейская автономная область, Псковская область), специально созданным аппаратом, являющимся государственным органом (республики Дагестан и Калмыкия), аппаратом Палаты справедливости, членом которой является уполномоченный (Ульяновская область),

Таким образом, учреждение в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации института уполномоченных по защите прав предпринимателей создает дополнительную гарантию реализации конституционного права граждан на свободное использование ими своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, в связи с чем, принятие проекта закона Пермского края «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Пермском крае» является **актуальным** и будет иметь **благоприятные** последствия для развития предпринимательства в Пермском крае.

В то же время, необходимо обратить внимание на следующие **проблемные моменты** законопроекта, как общего характера, так и связанные с приведением представленного законопроекта в соответствие Федеральному закону от 07.05.2012 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

1. Согласно ст. 1 представленного проекта закона Уполномоченный замещает *государственную должность Пермского края*.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственные должности субъектов Российской Федерации - должности, устанавливаемые **конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации** для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 25 **Устава** Пермского края для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Пермского края, иных государственных органов Пермского края устанавливаются государственные должности Пермского края, в том числе должность Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. Также в соответствии с Законом Пермского края от 28.06.2012 № 52-ПК со дня вступления в силу закона Пермского края, устанавливающего основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности Пермского края, перечень государственных должностей Пермского края в Уставе Пермского края будет дополнен должностью «Уполномоченный по правам ребенка в Пермском крае».

В целом, необходимо отметить сложившуюся в Пермском крае практику, в соответствии с которой перечень государственных должностей Пермского края содержится в Уставе Пермского края.

Таким образом, учитывая то, что федеральное законодательство позволяет устанавливать государственные должности субъекта РФ и уставами и законами субъекта РФ, считаем целесообразным в целях обеспечения унификации норм, регулирующих правовой статус лиц, замещающих государственные должности

Пермского края, а также удобства правоприменительной практики, внесение изменений в Устав Пермского края, включив в перечень государственных должностей Пермского края должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Пермском крае.

2. В соответствии с п. 2 ст. 4 законопроекта Уполномоченный назначается и освобождается от должности правовым актом губернатора Пермского края по согласованию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» назначение кандидата на должность уполномоченного в субъекте Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, по согласованию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей **с учетом мнения предпринимательского сообщества.**

В представленном проекте закона норма о согласовании кандидатуры на должность Уполномоченного с предпринимательским сообществом отсутствует.

3. Законопроектом срок полномочий Уполномоченного устанавливается на срок полномочий губернатора Пермского края. Привязка срока полномочий Уполномоченного к сроку полномочий губернатора Пермского края, на наш взгляд, не согласуется с принципом независимости Уполномоченного, провозглашенным ст. 2 законопроекта.

Для справки: практически во всех субъектах Российской Федерации, принявших законы об уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъекте РФ (8 из 9), срок их полномочий уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъекте РФ установлен в 5 лет; лишь Уполномоченный по правам предпринимателей в Челябинской области назначается на должность губернатором на срок осуществления его полномочий.

4. В соответствии с ч.1 ст.6 полномочия Уполномоченного прекращаются в соответствии с правовым актом губернатора Пермского края в определенных законопроектом случаях. В то же время, в соответствии с ч.5 ст. 9 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» досрочное прекращение полномочий уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъекте РФ осуществляется **по представлению либо с согласия** Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

5. Частью 1 ст. 5 законопроекта установлены запреты для Уполномоченного быть депутатом представительных (законодательных) органов государственной власти и местного самоуправления, замещать государственные и муниципальные должности, находиться на государственной и муниципальной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, преподавательской либо иной творческой деятельности.

При рассмотрении вышеуказанных ограничений, следует отметить следующее. В соответствии с законопроектом Уполномоченный и его аппарат

являются государственным органом с правом юридического лица, должность Уполномоченного является государственной должностью Пермского края, а сотрудники аппарата будут иметь статус государственных гражданских служащих. В таком случае, на указанные лица должно распространяться законодательство, предусматривающее запреты и ограничения для лиц, занимающих (замещающих) соответствующие должности (федеральные законы и законы Пермского края о государственной гражданской службе, «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и др.).

Считаем целесообразным в законопроекте установить отсылочную норму к этому законодательству.

6. В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к проекту закона на его реализацию потребуется выделение дополнительных средств краевого бюджета. Законом Пермского края от 19.12.2012 № 139-ПК (ред. от 05.03.2013) «О бюджете Пермского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» расходы на реализацию представленного проекта закона *не предусмотрены*.

В соответствии со ст. 83 Бюджетного кодекса РФ в случае принятия закона, предусматривающего введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие *источники и порядок исполнения* новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Представленный проект закона и материалы, направленные с ним, не содержат указания на источники финансирования реализации законопроекта.

Заместитель начальника управления,
советник государственной гражданской
службы Пермского края 1 класса

Е.А.Селянинова