



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края
"Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае"

10.06.2013

№ 97

Аналитическая записка подготовлена по поручению заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Митрофанова С.В. от 21.05.2013 № 1934-13/07 на основе проекта закона и материалов к нему, направленных с письмом Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Марголиной Т.И. от 20.05.2013 № 230.

Внесенный на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края проект закона Пермского края «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае» определяет статус, компетенцию, задачи, условия деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае (далее – Уполномоченный), порядок его назначения и освобождения от должности.

1. В соответствии с законопроектом Уполномоченный – это должностное лицо, наделенное полномочиями по продвижению и защите прав, свобод и законных интересов ребенка, осуществлению контроля над их соблюдением государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и должностными лицами на территории Пермского края.

2. Должность Уполномоченного является государственной должностью Пермского края.

3. Устанавливаются требования к кандидату на должность Уполномоченного. Им может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста *30 лет*, имеющий высшее профессиональное образование, обладающий общественным авторитетом, знанием проблем детства и опытом защиты прав, свобод и законных интересов ребенка.

4. Уполномоченный назначается на должность большинством голосов депутатов Законодательного Собрания Пермского края.

5. Срок исполнения полномочий Уполномоченного устанавливается в 5 лет с ограничением пребывания в данной должности более двух сроков подряд.

6. Устанавливаются случаи досрочного прекращения деятельности Уполномоченного.

7. Предусматривается ежегодное представление доклада о деятельности Уполномоченного, а также о соблюдении и защите прав, свобод и законных

интересов ребенка.

8. Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на действия или бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц Пермского края, нарушающих права, свободы и законные интересы ребенка.

9. Статьей 9 законопроекта устанавливаются права Уполномоченного. В частности, Уполномоченный имеет право: на беспрепятственное посещение по вопросам своей деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций Пермского края; право безотлагательно быть принятым руководителями данных органов и организаций; право привлекать экспертов и специалистов для осуществления отдельных видов работ, требующих специальных знаний; право направлять в компетентные органы обращения о привлечении к дисциплинарной ответственности, административной или уголовной ответственности лиц, в решениях или действиях (бездействиях), которых усматриваются нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка и др.

10. В соответствии с законопроектом должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, руководители организаций Пермского края обязаны в двухнедельный срок бесплатно предоставлять сведения, материалы и документы по запросам Уполномоченного, необходимые для осуществления его полномочий.

11. Обеспечение деятельности Уполномоченного возлагается на аппарат Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, в котором выделяется отдел по защите прав ребенка (не менее 5 государственных гражданских служащих).

На рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края внесен проект постановления Законодательного Собрания Пермского края «О предельной штатной численности аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае», предусматривающий увеличение штатной численности аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае с 18 до 23 единиц.

12. Оплата труда Уполномоченного производится в виде денежного вознаграждения, состоящего из должностного оклада, устанавливаемого в размере должностного оклада первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе Российской Федерации и Пермского края.

13. Для оказания консультативной помощи при Уполномоченном может создаваться Общественный экспертный совет. Кроме того, Уполномоченный вправе иметь помощников, работающих на общественных началах.

14. В целях поощрения граждан за особые заслуги в сфере защиты прав, свобод и законных интересов ребенка в Пермском крае Уполномоченный может вручать благодарственные письма и нагрудный знак.

15. Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту на его реализацию потребуется:

за 6 месяцев 2013г. – 3 501,1 тыс.руб. (из них фонд оплаты труда составляет 2 500, 9 тыс.руб.);

в 2014-2015г.г. – по 6 926,7 тыс.руб. (из них фонд оплаты труда составляет по 4 914, 3 тыс. руб. ежегодно).

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

1. Создание института уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации началось до официального учреждения соответствующей должности. В частности, в 1998 году в рамках пилотного проекта Детского фонда ООН ЮНИСЕФ в Российской Федерации и Минсоцразвития Российской Федерации должность уполномоченного по правам ребенка была учреждена в Калужской, Волгоградской, Новгородской областях, в городах Санкт-Петербург и Екатеринбург. Далее их примеру последовали другие субъекты, а 29 марта 2005 года между детскими омбудсменами было подписано соглашение о сотрудничестве и создании Ассоциации Уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

Официально должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка была учреждена соответствующим Указом Президента Российской Федерации от 9.09.2009№ 986 в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в стране. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

В соответствии с данным Указом Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам детей имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;

беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации;

проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;

направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и

интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Указом Президента от 9.09.2009 № 986 органам государственной власти субъектов Российской Федерации **рекомендовано учредить** должность уполномоченного по правам ребенка.

Также согласно ст. 16.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в соответствии с законом и иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации **может учреждаться** должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации.

Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012-2017 годы¹ также уделяется большое внимание институту уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации. В частности, в числе первоочередных мер данной стратегией поставлена задача по развитию и расширению влияния института уполномоченных по правам ребенка на всех уровнях.

2. На территории Пермского края институт Уполномоченного по правам ребенка появился в 2006 году.

В настоящее время Уполномоченный по правам ребенка в Пермском крае осуществляет свою деятельность в соответствии со ст. 15 Закона Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК (ред. от 29.02.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае». Согласно данной статье должность Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае учреждается в целях государственной защиты прав ребенка, их соблюдения органами государственной власти края, органами местного самоуправления и должностными лицами.

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.

Должность Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае является должностью *государственной гражданской службы* Пермского края, относящейся к высшей группе должностей категории «руководители».

¹ Утверждена Указом Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы».

Необходимо отметить, что Законом Пермского края от 28.06.2012 № 52-ПК «О внесении изменений в Устав Пермского края» должность Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае включена в перечень **государственных должностей** Пермского края.

В соответствии со ст.2 данного Закона Пермского края норма о включении должности Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае в перечень государственных должностей Пермского края вступает в силу со дня вступления в силу закона Пермского края, устанавливающего основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности Пермского края.

3. По информации, размещенной на сайте Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка², практически во всех субъектах Российской Федерации созданы институты уполномоченных по правам ребенка.

По данным справочной правовой системы Консультант Плюс в 50 субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие деятельность данного института.

В 33 субъектах Российской Федерации уполномоченные по правам ребенка назначаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в остальных субъектах Российской Федерации – нормативным правовым актом главы субъекта Российской Федерации (кроме Забайкальского края, где Уполномоченный по правам ребенка назначается Уполномоченным по правам человека по согласованию с Законодательным Собранием).

В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации срок осуществления полномочий уполномоченных по правам ребенка составляет 5 лет.

Практически во всех регионах должность уполномоченного по правам ребенка является государственной должностью субъекта Российской Федерации.

Таким образом, принятие закона Пермского края «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае», как институционального нормативного правового акта, устанавливающего права и обязанности, основы правового статуса, порядок обеспечения деятельности Уполномоченного, **актуально**, и повлечет **положительные последствия**, выражающиеся в приведении в соответствие практики деятельности Уполномоченного действующему законодательству и тенденциям развития института уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации, а также в повышении государственно-правового статуса и самостоятельности данного института на территории Пермского края.

² <http://www.rfdeti.ru/>.

В то же время, законопроект содержит следующие **проблемные моменты**, наличие которых может повлиять на эффективность осуществления Уполномоченным деятельности в соответствии с представленным проектом закона.

1. Излишняя детализация полномочий, установленных ст. 5 законопроекта, привела к их большому числу (20 полномочий).

Считаем целесообразным оптимизировать перечень полномочий путем их объединения и исключения полномочий, которые по своей сути таковыми не являются (например, п.6 ч.2 ст.5 «сотрудничает с детьми, поощряет детей к выражению своих взглядов и уважению их мнения, инициирует детское участие в общественной жизни, направленной на улучшение положения детей и предлагает меры по усилению влияния детей в обществе»).

Кроме того, необходимо отметить внутреннюю несогласованность норм законопроекта, регулирующих задачи и полномочия Уполномоченного. Так, одно и то же положение сформулировано и как задача, и как полномочие Уполномоченного (например, «правовое просвещение по вопросам прав, свобод и законных интересов ребенка, форм и методов их защиты, пропаганда положений Конвенции ООН о правах ребенка и иных международных договоров Российской Федерации по вопросам прав ребенка»).

2. В п. 4 ст. 7 законопроекта содержится перечень полномочий Уполномоченного при получении жалобы от граждан, в том числе предусматривается право Уполномоченного отказать гражданину в приеме жалобы. В то же время, не указываются основания отказа, что может привести к неопределенности в применении данной нормы.

3. Частью 3 ст. 9 законопроекта предусматривается, что Уполномоченный вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением его обязанностей.

Необходимо отметить, что в соответствии с ч. 4 ст.6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации отказать от дачи свидетельских показаний вправе:

- 1) гражданин против самого себя;*
- 2) супруг против супруга, дети, в том числе усыновленные, против родителей, усыновителей, родители, усыновители против детей, в том числе усыновленных;*
- 3) братья, сестры друг против друга, дедушка, бабушка против внуков и внуки против дедушки, бабушки;*
- 4) депутаты законодательных органов - в отношении сведений, ставших им известными в связи с исполнением депутатских полномочий;*
- 5) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации - в отношении сведений, ставших ему известными в связи с выполнением своих обязанностей.*

В соответствии с ч. 4 ст. 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации свидетель вправе отказаться свидетельствовать

против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников.

В соответствии со ст. 71 Конституции уголовно-процессуальное и гражданско-процессуальное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Соответственно, дополнение перечня лиц, освобождаемых от обязанности давать свидетельские показания, может быть осуществлено путем внесения изменений в федеральное законодательство.

4. В целях соблюдения логики и согласованности норм законопроекта считаем, что глава о назначении и освобождении от должности уполномоченного должна предшествовать главе о его компетенции и полномочиях.

5. В соответствии с законопроектом Уполномоченный назначается на должность *большинством голосов* депутатов Законодательного Собрания Пермского края.

В соответствии с Законом Пермского края от 06.03.2007 № 7-ПК (ред. от 09.07.2012) «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края», Регламентом Законодательного Собрания Пермского края³ вопросы, рассматриваемые на заседаниях Законодательного Собрания могут приниматься большинством избранных депутатов, большинством депутатов, присутствующих на заседании, большинством от установленного числа депутатов. Кроме того, в соответствии со ст. 7 Регламента Законодательного Собрания Пермского края Решения Законодательного Собрания принимаются открытым или тайным голосованием, при этом открытое голосование может быть количественным и поименным.

В то же время, ч.3 ст. 14 законопроекта устанавливается, что Законодательное Собрание Пермского края принимает постановление о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного *двумя третями* голосов от числа депутатов *тайным* голосованием.

На наш, взгляд неопределенность нормы о назначении Уполномоченного может привести к трудностям при её применении.

Считаем целесообразным в законопроекте установить процедуру назначения Уполномоченного на должность и освобождения его от должности аналогичной процедуре, установленной для назначения Уполномоченного по правам человека в Пермском крае ст. 6 Закона Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК (ред. 22.02.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае».

В соответствии с данной статьей постановление о назначении на должность Уполномоченного по правам человека в Пермском крае принимается большинством голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Пермского края путем тайного голосования. Решение о досрочном прекращении полномочий

³ Утвержден Постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 01.02.2007 № 41 (ред. от 15.11.2012) «О Регламенте Законодательного Собрания Пермского края».

Уполномоченного по правам человека в Пермском крае принимается большинством голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Пермского края

6. В соответствии с действующим законодательством Уполномоченный по правам человека в Пермском крае может проводить *общественные обсуждения* кандидатуры Уполномоченного перед внесением её на согласование с Законодательным Собранием Пермского края.

Аналогичная норма содержится в законодательстве Пермского края и в отношении Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 6 Закона Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК (ред. 22.02.2012) «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» Законодательным Собранием Пермского края может быть организовано общественное обсуждение кандидатуры на должность Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в средствах массовой информации, либо в иных формах.

Считаем целесообразным включение в законопроект нормы об общественном обсуждении кандидатур на должность Уполномоченного.

7. Частями 1 и 2 ст. 5 законопроекта установлены запреты для Уполномоченного при осуществлении им своей деятельности.

В соответствии с законопроектом должность Уполномоченного является государственной должностью Пермского края. В таком случае, на него распространяется законодательство, предусматривающее запреты и ограничения для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (федеральные законы «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и др.).

Поскольку представленный в законопроекте перечень ограничений не в полной мере отражает требования федерального и краевого законодательства (например, отсутствует запрет на замещение Уполномоченным муниципальных должностей) считаем целесообразным в законопроекте установить отсылочную норму к указанному выше законодательству.

8. 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 05.06.2013) «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.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная