



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"

30.06.2020

№ 78-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 03.06.2020 № 1225-20/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Уполномоченным по правам человека в Пермском крае Миковым П.В. (письмо от 02.06.2020 № 301), и сопроводительных материалов к указанному законопроекту.

Актуальность принятия законопроекта обусловлена необходимостью приведения Закона Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае (далее – Закон № 77-ПК) в соответствие Федеральному закону от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ)¹

1. Отметим, что до принятия Федерального закона № 48-ФЗ должность Уполномоченного по правам человека в Пермском крае (далее – региональный уполномоченный) учреждалась в соответствии с Конституцией Российской Федерации и статьей 16.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

Так, статьей 16.1 Федерального закона № 184-ФЗ субъектам Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина предоставлено право конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации самостоятельно *учреждать должность регионального уполномоченного* и финансировать деятельность регионального уполномоченного и его аппарата за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации.

¹ Вступил в силу с 29.03.2020.

Кроме того, отдельные вопросы организации деятельности регионального уполномоченного, например, вопросы его взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, определены Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Вместе с тем единые принципы создания и функционирования института региональных уполномоченных до принятия Федерального закона № 48-ФЗ федеральным законодательством не были установлены, вследствие чего в субъектах Российской Федерации наблюдались различные подходы к правовой регламентации статуса региональных уполномоченных, определения их полномочий, организации работы с жалобами и иными обращениями, участия региональных уполномоченных в судопроизводстве, взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, некоммерческими организациями и иных вопросов их деятельности, и, следовательно, неравным возможностям граждан в получении полноценной правозащитной помощи.

2. В результате принятия Федерального закона № 48-ФЗ отдельные пробелы федерального законодательства в этой сфере правового регулирования устранены.

Так, Федеральным законом № 48-ФЗ установлено, что деятельность регионального уполномоченного *дополняет* существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, *не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов*, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, закреплены принципы, на которых основывается деятельность регионального уполномоченного, к которым отнесены принципы *справедливости, гуманности, законности, гласности, беспристрастности*.

Систематизированы и дополнены *требования, ограничения и запреты*, предъявляемые к кандидату на должность регионального уполномоченного, иные ограничения и запреты, установленные Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в отношении лиц, замещающих государственные должности, в частности, прописан запрет заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией, за исключением предусмотренных указанным Федеральным законом случаев.

Перечень условий, при которых полномочия регионального уполномоченного прекращаются *досрочно*, дополнен случаем приобретения им *гражданства иностранного государства* либо получения им *вида на жительство* или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также выезда за пределы территории субъекта Российской Федерации на постоянное место жительства, если данное требование закреплено законом субъекта Российской Федерации.

Установлен порядок принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации *решения о досрочном прекращении полномочий* регионального уполномоченного.

Определены основные *задачи, права и обязанности* регионального уполномоченного, в том числе права на принятие мер по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина по результатам рассмотрения жалоб, и установлены *гарантии* его деятельности.

Существенно детализирован порядок принятия к рассмотрению и порядок рассмотрения региональным уполномоченным *жалоб и иных обращений* граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, определено понятие жалобы и установлены требования к ее содержанию, прописаны права регионального уполномоченного при рассмотрении жалоб и иных обращений заявителей.

Предусмотрено участие регионального уполномоченного в работе по совершенствованию нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина, в развитии межрегионального и международного сотрудничества в области защиты прав человека, в правовом просвещении.

Закреплен порядок *взаимодействия* территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с региональным уполномоченным, в том числе предусмотрено оказание указанными органами *содействия* уполномоченному в предоставлении необходимой ему для рассмотрения жалобы информации, в т.ч. на основе заключения между ними *соглашений*, а также порядок взаимодействия регионального уполномоченного с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, осуществляющими защиту прав и свобод человека и гражданина.

Установлена обязанность регионального уполномоченного направлять *ежегодный доклад* о своей деятельности в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, председателю верховного суда республики, краевого, областного суда, судов иных субъектов Российской Федерации, прокурору субъекта Российской Федерации, а также направлять в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации *доклады по отдельным вопросам* нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Закреплено право регионального уполномоченного иметь *помощников*, осуществляющих деятельность *на общественных началах*, а также создавать *общественные приемные* на территории субъекта Российской Федерации.

Предусмотрена возможность создания при региональном уполномоченном в целях оказания ему консультативной помощи *консультативного (экспертного) совета*, осуществляющего деятельность на общественных началах и др.

3. Отметим, что в соответствии с Федеральным законом № 48-ФЗ регулирование ряда положений правового статуса и организации деятельности регионального уполномоченного осуществляется (или может осуществляться) законодательством субъекта Российской Федерации.

Так, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и (или) законом субъекта Российской Федерации должен быть установлен **порядок назначения (избрания)** на должность регионального уполномоченного с учетом требований Федерального закона № 48-ФЗ и Федерального закона № 184-ФЗ, а также устанавливается срок, на который назначается (избирается) региональный уполномоченный, но не более чем на **пять лет**.

Законом субъекта Российской Федерации должен быть установлен:

срок, в течение которого региональный уполномоченный обязан **прекратить деятельность**, несовместимую с его статусом, а также **приостановить членство в политической партии** на период осуществления своих полномочий;

порядок **досрочного освобождения от должности** регионального уполномоченного с учетом требований, предусмотренных Федеральным законом № 48-ФЗ.

Помимо обязательных предписаний, которые должны быть урегулированы законодательством субъекта Российской Федерации, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации региональному уполномоченному может быть предоставлено **право законодательной инициативы** в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, а также законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено:

увеличение установленного Федеральным законом № 48-ФЗ **минимального возраста** для кандидата на должность регионального уполномоченного, но не более чем на пять лет;

проведение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации до рассмотрения кандидатур на должность регионального уполномоченного **консультаций** с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и организациями;

предоставление права вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации **предложения о кандидатуре** на должность регионального уполномоченного **иным органам и организациям**, помимо перечисленных в Федеральном законе № 48-ФЗ органов и организаций;

закрепление требования об обязательности **постоянного проживания** на территории субъекта Российской Федерации в течение срока исполнения им своих полномочий, и, при установлении данного требования - досрочного прекращения полномочий в случае его выезда за пределы территории субъекта Российской Федерации на постоянное место жительства в течение срока исполнения им своих полномочий;

установление иных не противоречащих федеральным законам мер, принимаемых региональным уполномоченным по результатам рассмотрения жалоб;

возложение на регионального уполномоченного функции уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, других должностных лиц,

уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации и координация их деятельности;

направление не позднее трех месяцев после окончания календарного года ежегодного доклада регионального уполномоченного о своей деятельности в иные органы, кроме должностных лиц и органов, установленных Федеральным законом № 48-ФЗ;

опубликование ежегодного доклада регионального уполномоченного, докладов по отдельным вопросам нарушения прав и свобод человека и гражданина в печатном средстве массовой информации, учрежденном региональным уполномоченным, и (или) в печатном средстве массовой информации, учрежденном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, для обнародования (официального опубликования) нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации;

создание аппарата регионального уполномоченного для обеспечения его деятельности.

В соответствии с Федеральным законом № 48-ФЗ законопроектом предлагается внести в Закон № 77-ПК следующие основные изменения.

1. В части 1 статьи 1 перечень правовых источников, в соответствии с которыми учреждается должность Уполномоченного по правам человека в Пермском крае (далее – Уполномоченный) дополняется Федеральным законом № 48-ФЗ.

В части 2 статьи 1 предусматривается установить, что деятельность Уполномоченного **дополняет средства защиты прав человека и гражданина**, использование которых способствует восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию законодательства Пермского края, муниципальных нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина, правовому просвещению в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты, а также развитию международного сотрудничества в области прав человека.

2. В статье 3 предлагается закрепить **принципы** справедливости, гуманности, законности, гласности, беспристрастности, на которых основывается деятельность Уполномоченного. При этом предусматривается, что Уполномоченный при осуществлении своей деятельности **независим** от каких-либо государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц и **неподотчетен** им.

3. В части 1 статьи 6 уточняется, что право внесения в Законодательное Собрание предложений по кандидатуре на должность Уполномоченного предоставляется **некоммерческим организациям, зарегистрированным в установленном порядке и осуществляющим свою деятельность в области защиты прав и свобод человека и гражданина (ранее – правозащитным организациям)**.

4. В части 1 статьи 9 требования, ограничения и запреты для Уполномоченного дополняются запретом замещать **иные** государственные

должности Российской Федерации, *иные* государственные должности субъекта Российской Федерации, а также *заниматься предпринимательской деятельностью* лично или через доверенных лиц, *участвовать в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией, за исключением случаев*, предусмотренных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) и другими федеральными законами.

Кроме того, статью 9 предлагается дополнить нормой, предусматривающей обязанность Уполномоченного при наличии оснований, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ, в течение одного рабочего дня *сообщать председателю Законодательного Собрания о возникновении личной заинтересованности* при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

5. В статье 10 случаи досрочного прекращения полномочий Уполномоченного дополняются случаем приобретения им *гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство* или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства и вводится отсылочная норма к Федеральному закону № 48-ФЗ, которым установлены требования, ограничения и запреты для региональных уполномоченных, в случае несоблюдения которых их полномочия также прекращаются досрочно.

6. В статье 11 основные задачи Уполномоченного дополнены задачей *участия в межрегиональном сотрудничестве* в области защиты прав человека.

7. В части 1 статьи 13 перечень органов государственной власти и должностных лиц, которым Уполномоченный направляет ежегодный доклад о своей деятельности, дополняется *Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации*, а также уточняется, что ежегодные доклады представляются Уполномоченным на заседаниях Законодательного Собрания *лично*.

В части 2 этой же статьи 13 закрепляется право Уполномоченного по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Пермском крае направлять специальные доклады кроме Законодательного Собрания, также в *иные органы и организации*, и предусматривается размещение ежегодных и специальных докладов *на официальном сайте* Уполномоченного в телекоммуникационной сети «Интернет».

8. В части 1 статьи 14 уточняется *перечень субъектов*, от которых Уполномоченный вправе запрашивать и получать сведения, документы и материалы, необходимые для выполнения возложенных на него обязанностей, а также соответствующие устные разъяснения их должностных лиц. К ним отнесены территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, действующие на территории Пермского края, органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления, организации, действующие на территории Пермского края, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

В части 2 и в новых частях 7-10 статьи 14 **права Уполномоченного** дополняются правами:

направлять органам государственной власти Пермского края, иным государственным органам Пермского края, органам местного самоуправления *предложения по совершенствованию законов Пермского края*, иных нормативных правовых актов Пермского края, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина;

распространять информацию о правах и свободах человека и гражданина, выпуская *официальные периодические издания и издания о правах человека и гражданина* в средствах массовой информации;

организовывать и проводить научно-практические конференции, «круглые столы», конкурсы, семинары, совещания и иные публичные мероприятия по проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина и использовать иные формы и методы правового просвещения.

в случае необходимости проверки обстоятельств, изложенных в жалобе, *обращаться в суд с ходатайством об ознакомлении с материалами* по гражданскому или административному делу, решение по которому вступило в законную силу.

Предусматривается также в целях осуществления возложенных на Уполномоченного полномочий возможность **взаимодействия** с государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями, осуществляющими защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом нормативными правовыми актами указанных органов. В целях осуществления взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с Уполномоченным между ними могут заключаться соответствующие **соглашения**.

Законопроектом закрепляется также право Уполномоченного в случае, если в ходе рассмотрения жалобы, в частности жалобы на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, выявлена необходимость принятия системных мер по устранению нарушений прав и свобод человека и гражданина на территории Пермского края, обратиться к **Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации** с просьбой об оказании содействия и о принятии им мер, относящихся к его компетенции.

9. В наименовании статьи 14.1, определяющей права Уполномоченного в административном судопроизводстве, исключено понятие «административное» в связи с тем, что частью 6 статьи 17 Федерального закона предусмотрено участие Уполномоченного также в **гражданском и уголовном процессе**.

Соответственно статья 14.1. дополняется новыми частями 3 и 4, нормами которых устанавливается право Уполномоченного **отказаться от дачи свидетельских показаний** в отношении сведений, ставших ему известными в связи с исполнением своих должностных обязанностей по гражданскому или административному делу, делу об административном правонарушении либо уголовному делу, а также право **лично или через своего представителя**

участвовать в процессе по делу о защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с законодательством Российской Федерации по результатам рассмотрения жалобы.

10. Часть 1 статьи 16 предлагается дополнить положением о праве Уполномоченного ***беспрепятственно посещать места принудительного содержания***, находящиеся на территории Пермского края, в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими порядок посещения мест принудительного содержания.

11. В соответствии с расширением гарантий деятельности Уполномоченного наименование статьи 17 предлагается привести в соответствие со статьей 17 Федерального закона № 48-ФЗ как «Гарантии деятельности Уполномоченного» (ранее – «Обязанность представления информации Уполномоченному») и внести дополнения в ее нормативное содержание.

Так, обязанности государственных органов, муниципальных органов, организаций, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, работников указанных органов и организаций дополняются обязанностью ***оказывать содействие Уполномоченному*** в осуществлении его полномочий.

Статья 17 дополняется также новыми частями 3 и 4, предусматривающими обязанность ***общественной наблюдательной комиссии Пермского края*** ежегодно ***не позднее 30 дней*** после окончания календарного года направлять Уполномоченному ***материалы по итогам осуществления общественного контроля*** за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

Предусматривается также закрепить положение о том, что Уполномоченный ***не обязан давать объяснения*** по существу рассмотренных или находящихся на рассмотрении жалоб, а также представлять для ознакомления материалы и иную информацию, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

12. Существенные изменения предлагается внести в статьи 19 и 20 Закона № 77-ПК, определяющие порядок подачи Уполномоченному жалоб и иных обращений и рассмотрения их Уполномоченным.

Так, часть 1 статьи 19 предлагается изложить в новой редакции, закрепляющей право на обращение с жалобой, предложением или заявлением ***в письменной форме или в форме электронного документа, а также устно на личном приеме*** имеет гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин или лицо без гражданства, чьи права и интересы были нарушены государственными органами, органами местного самоуправления или должностными лицами.

Предусматривается, что при рассмотрении обращений Уполномоченным применяется порядок, установленный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», с учетом особенностей принятия к рассмотрению и рассмотрения жалоб Уполномоченным, установленных Федеральным законом № 48-ФЗ, в том числе касающихся сроков рассмотрения жалоб.

В части 2 статьи 19 определяются ***понятие жалобы***, а также требования к ***содержанию*** жалобы и прилагаемым к ней материалам, подтверждающим ее обоснованность, включая копии документов, связанных с обжалованием

соответствующих решений или действий (бездействий) в судебном или административном порядке; условия принятия Уполномоченным жалобы к рассмотрению и отказе в принятии жалобы к рассмотрению, а также устанавливается **15-дневный срок** со дня регистрации жалобы для **уведомления** заявителя о принятии или об отказе в принятии жалобы к рассмотрению.

Кроме того, статья 19 дополняется новой частью 6, устанавливающей в случае **одновременного обращения** лица с жалобой к Уполномоченному и в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, по запросу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации жалоба с прилагаемыми к ней материалами передается на рассмотрение **Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**.

В части 1 статьи 20 закрепляется право Уполномоченного в случае получения обращения, содержащего **предложение, заявление или иную информацию**, касающуюся нарушения прав и свобод граждан:

рассмотреть обращение по существу;

разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;

направить обращение на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится рассмотрение обращения.

В случае рассмотрения **жалобы**, соответствующей требованиям, устанавливается обязанность Уполномоченного извещать о принятии жалобы к рассмотрению государственный орган, муниципальный орган, организацию, действия (бездействие) или решения которого обжалуются, а также право запросить у указанных органов и организаций информацию по существу поступившей жалобы и предложить обосновать свою позицию в целом.

13. Части 3, 5 и 6 статьи 21 предусматривается изложить в новой редакции, закрепляющей право Уполномоченного:

обращаться в компетентные государственные или муниципальные органы с ходатайством о **возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела**, если в ходе или по результатам рассмотрения жалобы усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина, признаки уголовно наказуемого деяния, административного правонарушения или дисциплинарного проступка; проводить по **собственной инициативе проверки** обстоятельств и принятия соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о случаях грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

выступать с **докладом** на очередном заседании Законодательного Собрания, а также обратиться в Законодательное Собрание с **предложением о создании комиссии Законодательного Собрания** по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина и проведении **специальных слушаний** по фактам нарушения прав и свобод человека и гражданина с участием Уполномоченного

либо его представителя;

обратиться в *прокуратуру с ходатайством* о проверке вступившего в законную силу приговора суда в целях использования права прокурору в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, обратиться в соответствующий суд с представлением о *пересмотре* вступившего в законную силу *приговора суда*.

14. В части 1 статьи 22 устанавливается **10-дневный** срок со дня завершения проверки обстоятельств, изложенных в жалобе, не позднее которого Уполномоченный должен направить заявителю информацию о результатах рассмотрения жалобы.

15. В статье 24 уточнено наименование **консультативного (экспертного) совета** (ранее - *общественный и экспертный советы*), создаваемого при Уполномоченном для оказания ему консультативной помощи, который состоит из специалистов, имеющих необходимые познания в области прав и свобод человека и гражданина и (или) опыт их защиты.

Анализ законопроекта показал наличие следующих **проблемных моментов** как содержательного характера, связанных с несоответствием его отдельных норм федеральному и краевому законодательству, так и редакционного характера.

1. В статье 2 Федерального закона № 48-ФЗ определено, что правовую основу деятельности регионального уполномоченного составляют Конституция Российской Федерации, *общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры*, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституция (устав), законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации.

Однако в статье 2 Закона № 77-ПК законопроектом предлагается иная иерархическая последовательность правовых источников, **не соответствующая** установленной статьей 2 Федерального закона № 48-ФЗ, где общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, расположены **после** законов и иных нормативных правовых актов Пермского края.

2. Согласно части 6 статьи 17 Федерального закона № 48-ФЗ вмешательство в законную деятельность регионального уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение *должностными лицами* требований и обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, или воспрепятствование законной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в иной форме влечет *ответственность*, установленную законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации.

При этом в новой редакции статьи 4 Закона № 77-ПК указывается, что данная норма относится только к должностным лицам *органов государственной власти и местного самоуправления, расположенных в Пермском крае*, что, на наш взгляд, необоснованно **сужает** круг должностных и иных лиц, которые несут

ответственность за неисполнение установленных законодательством требований и обязанностей.

Отметим также, что положением части 1 статьи 17 Федерального закона № 48-ФЗ о гарантиях деятельности регионального уполномоченного предусмотрены обязанности содействовать и предоставлять необходимую информацию, которые распространяются не только на государственные органы, муниципальные органы, **но и на организации и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, работников указанных органов и организаций.**

3. В соответствии с частью 5 статьи 7 Федерального закона № 48-ФЗ, региональный уполномоченный обязан сообщить председателю законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о *возникновении личной заинтересованности* при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта в соответствии с требованиями Федерального закона № 273-ФЗ, *при наличии оснований и в порядке, определенном законом субъекта Российской Федерации.*

В связи с тем, что действующей редакцией Закона № 77-ПК данные положения не установлены, считаем целесообразным в предлагаемой редакции части 4 статьи 9 **определить основания и порядок действий Уполномоченного при возникновении личной заинтересованности** при осуществлении им своих полномочий.

4. Отметим также, что в соответствии с частью 7 статьи 7 Федерального закона № 48-ФЗ региональный уполномоченный обязан соблюдать иные требования, ограничения и запреты и исполнять обязанности, установленные Федеральным законом № 273-ФЗ, другими федеральными законами и *законами субъектов Российской Федерации.*

Поскольку в части 3 статьи 9 действующей редакции Закона № 77-ПК упоминается только «настоящий Закон», считаем необходимым привести данную норму в соответствие с частью 7 статьи 7 Федерального закона № 48-ФЗ и **ввести отсылочную норму к иным законам Пермского края.**

5. В соответствии с частью 6 статьи 7 и пунктом 4 части 2 статьи 8 Федерального закона № 48-ФЗ полномочия регионального уполномоченного могут быть прекращены досрочно в случае его выезда за пределы территории субъекта Российской Федерации на постоянное место жительства только в случае, *если требование о постоянном проживании на территории субъекта Российской Федерации в течение срока исполнения им своих полномочий установлено законом субъекта Российской Федерации.*

Отметим, что пунктом «ж» части 1 статьи 10 действующей редакции Закона № 77-ПК установлено, что полномочия Уполномоченного прекращаются досрочно в случае его выезда за пределы субъекта Российской Федерации на постоянное место жительства, но при этом действующей редакцией Закона № 77-ПК условие **постоянного проживания** Уполномоченного на территории Пермского края в течение срока исполнения им своих полномочий **не установлено.**

6. Согласно нормам пунктов 2 и 3 части 2 статьи 10 Федерального закона № 48-ФЗ право посещения государственных органов, муниципальных органов, организаций, а также беспрепятственно посещать места принудительного содержания, находящиеся на территории субъекта Российской Федерации, предоставлено *только самому региональному уполномоченному*.

При этом федеральный законодатель *не предусмотрел* возможности распространения указанного права на сотрудников аппарата, и не предоставил права урегулировать данный вопрос законом субъекта Российской Федерации. Вместе с тем положением части 3 статьи 16 действующей редакции Закона № 77-ПК установлено, что правом посещения лиц и органов на основании письменного поручения Уполномоченного также *пользуются сотрудники аппарата Уполномоченного*.

7. В соответствии с частью 3 статьи 16 Федерального закона № 48-ФЗ региональный уполномоченный *может направлять* в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, иные органы и организации доклады по отдельным вопросам нарушения прав и свобод человека и гражданина. При этом *инициативы* со стороны указанных органов и организаций *не требуется*.

Однако положениями действующей редакции статьи 12 Закона № 77-ПК предусмотрено, что для выполнения возложенных на него задач Уполномоченный обязан *по инициативе* Законодательного Собрания, губернатора Пермского края составлять специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Пермском крае.

8. В соответствии с частью 4 статьи 16 Федерального закона № 48-ФЗ ежегодный доклад регионального уполномоченного, доклады регионального уполномоченного по отдельным вопросам нарушения прав и свобод человека и гражданина *в соответствии с законом субъекта Российской Федерации* могут быть опубликованы в *печатном* средстве массовой информации, учрежденном региональным уполномоченным, и (или) в *печатном* средстве массовой информации, учрежденном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, для обнародования (официального опубликования) нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации.

Согласно действующей редакции абзаца третьего части 1 статьи 13 Закона № 77-ПК ежегодные доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в *Собрании законодательства Пермского края*. Абзац второй части 2 этой же статьи 13 предусматривает возможность опубликования специальных докладов Уполномоченного по его решению в средствах массовой информации.

При этом в соответствии с положением части 2 статьи 14 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 7-ПК «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края» Собрание законодательства Пермского края является официальным *электронным* источником опубликования законов Пермского края. Полагаем, что в связи с отсутствием учрежденного Законодательным Собранием *печатного* средства массовой информации, целесообразно уточнить, что

ежегодные и специальные доклады Уполномоченного публикуются в *печатных* средствах массовой информации, *учрежденных Уполномоченным*, либо в качестве печатного средства массовой информации для опубликования указать *печатное издание* «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края», издаваемый аппаратом Правительства Пермского края².

9. Согласно части 3 статьи 10 Федерального закона № 48-ФЗ порядок взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с региональным уполномоченным, в том числе порядок оказания ему содействия в предоставлении необходимой ему для рассмотрения *жалобы* информации, определяется нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. В целях осуществления взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с региональным уполномоченным между ними могут заключаться соответствующие *соглашения*.

Считаем целесообразным в абзаце пятом части 1 статьи 14 действующей редакции Закона № 77-ПК *уточнить*, что проведение Уполномоченным проверок соблюдения прав граждан территориальными органами федеральных органов исполнительной власти может проводиться в соответствии с федеральным законодательством на основании заключенных между ними *соглашений*.

10. Согласно части 1 статьи 9 Федерального закона № 48-ФЗ гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин или лицо без гражданства вправе обратиться к региональному уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации с жалобой, предложением или заявлением в письменной форме или в форме электронного документа, а также устно на личном приеме. При этом никаких ограничений по существу обращений в связи с тем, нарушены или нет права обратившихся, федеральный законодатель *не установил*.

В то же время предлагаемой редакцией части 1 статьи 19 Закона № 77-ПК право на обращение с жалобой, предложением или заявлением имеет гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин или лицо без гражданства, *чьи права и интересы были нарушены государственными органами, органами местного самоуправления*, что, по нашему мнению, *ограничивает права* лиц, обратившихся к Уполномоченному.

Кроме того, действующей редакцией части 4 статьи 19 уже установлен порядок личной подачи жалобы (заявления), *дублирующий* вводимое законопроектом положение в части 1 этой же статьи 19.

11. В части 6 статьи 9 Федерального закона № 48-ФЗ в определении требований к оформлению жалобы указано, что в жалобе должны содержаться фамилия, имя, отчество (при наличии), почтовый и (или) электронный адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействий) соответствующих органов или должностных лиц, нарушивших (нарушающих) по

² Распоряжение губернатора Пермского края от 11 июня 2008 года № 64-р «Об учреждении Бюллетеня правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края».

мнению заявителя его права и свободы. При этом не предусмотрено право устанавливать законом субъекта Российской Федерации иных реквизитов при оформлении жалобы.

Вместе с тем предлагаемой редакцией абзаца второй части 2 статьи 19 устанавливается дополнительное требование указывать в жалобе *адрес и наименование органа или должностного лица, действие (бездействие) или решения которого обжалуются*.

Считаем, что установление данного требования **нарушает права заявителей**, поскольку они не обязаны знать точный адрес и наименование обжалуемого органа или должностного лица.

12. Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона № 48-ФЗ, учредителями средств массовой информации, используемых региональным уполномоченным для распространения информации о правах и свободах человека и гражданина, формах и методах их защиты, являются *органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления*.

При этом в предлагаемой редакции абзаца второй части 2 статьи 27, где уточняется что одной из целей выделения Уполномоченному финансовых средств из краевого бюджета является освещение в средствах массовой информации информации о правах и свободах человека и гражданина, формах и методах их защиты, указание на **учредителей** данных средств массовой информации **отсутствует**.

13. В соответствии с частью 1 статьи 19 Федерального закона № 48-ФЗ деятельность консультативного (экспертного) совета при региональном уполномоченном должна осуществляться *на общественных началах*. При этом предлагаемой редакцией статьи 24 данное условие создания консультативного (экспертного) совета **не устанавливается**.

Вместе с тем предлагаемой редакцией абзаца второй статьи 25 устанавливается положение о том, что деятельность общественных приемных, создаваемых Уполномоченным на территории Пермского края, наоборот, осуществляется *на общественных началах на безвозмездной основе*, при этом частью 5 статьи 12 Федерального закона данное условие создания общественных приемных **не предусмотрено**.

14. Согласно части 2 статьи 1 Закона № 77-ПК Уполномоченный замещает государственную должность Пермского края, предусмотренную *Реестром государственных должностей и государственных должностей государственной гражданской службы Пермского края* (далее – Реестр), а в соответствии с частью 6 статьи 26 должности государственной гражданской службы, предусмотренные в штате аппарата Уполномоченного, включаются в указанный Реестр.

Необходимо отметить, что указом губернатора Пермского края от 15.08.2007 № 63 «О должностях государственной гражданской службы Пермского края и должностных окладах государственных гражданских служащих Пермского края в аппарате Уполномоченного по правам человека в Пермском крае» постановление губернатора Пермской области от 17.05.1996 № 181 «О Реестре государственных должностей и государственных должностей государственной гражданской службы Пермской области» **с 15.08.2007 утратило силу**.

Данным указом губернатора Пермского края установлен только Перечень должностей *государственной гражданской службы* Пермского края в аппарате Уполномоченного, который является соответствующим разделом Реестра должностей государственной гражданской службы Пермского края.

15. В абзаце 9 части 1 статьи 14 закреплено право Уполномоченного обращаться в установленных формах в *Уставный суд* в случаях нарушения прав и свобод человека и гражданина в законодательстве Пермского края.

В соответствии с частью 6 статьи 15 Устава Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК порядок создания и деятельности Уставного суда устанавливается законом Пермского края, который до настоящего времени *не принят*. Считаем, что до принятия закона Пермского края об Уставном суде наличие данной нормы в Законе № 77-ПК неактуально, и в связи с этим, *нецелесообразно*.

16. В качестве проблемных моментов законопроекта редакционного характера и структурно-логического характера отметим следующие.

16.1. По всему тексту законопроекта применяются как понятия «органы государственной власти Пермского края» и «органы местного самоуправления» так и «государственные органы» и «муниципальные органы».

Считаем целесообразным в соответствии с нормами Федерального закона № 48-ФЗ в действующей редакции абзаца второй части 1 статьи 1 Закона № 77-ПК, где впервые упоминаются указанные органы, дать их полное наименование, а в последующих статьях (например, в статье 4; статье 11; частях 1 и 2 статьи 16; части 1 и 2 статьи 19 и др.), употреблять сокращенные понятия: «*государственные органы*», «*муниципальные органы*».

То же касается понятия «организации, действующие на территории субъекта Российской Федерации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями», которое в соответствии с частью 6 статьи 9 Федерального закона № 48-ФЗ далее употребляется в сокращенном варианте как «*организации*».

16.2. Предлагаемой редакцией части 1 статьи 1 Закона № 77-ПК цель учреждения должности регионального уполномоченного изложена в формулировке, отличной от цели, определенной в части 1 статьи 1 Федерального закона № 48-ФЗ за счет дополнения целями «*соблюдения и уважения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления Пермского края и должностными лицами, а также ее осуществления*», что на наш взгляд, является *излишним*, при этом словосочетание «*также ее осуществления*» требует *уточнения*.

16.3. В статье 11 Закона № 77-ПК, где определены основные задачи Уполномоченного, в абзаце четвертом задачу содействия осуществлению контроля за соблюдением на территории Пермского края государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими прав и свобод человека, на наш взгляд, следует дополнить *организациями*, а в абзаце седьмом задачу содействия органам государственной власти и иным государственным органам в создании условий для развития институтов гражданского общества - *муниципальными органами и организациями*.

16.4. На основании того, что предлагаемой редакцией статьи 3 Закона № 77-ПК определяются *принципы* деятельности Уполномоченного, абзац второй действующей редакции данной статьи 3 о **недопущении вмешательства в деятельность Уполномоченного**, которую он осуществляет в пределах своей компетенции, считаем более логичным перенести **в статью 4**, которая определяет ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного.

16.5. Наименование статьи 16 Закона № 77-ПК «Право Уполномоченного на посещение органов государственной власти и местного самоуправления, *предприятий, учреждений, организаций*, находящихся на территории Пермского края» требует корректировки, в связи с тем, что по тексту закона понятия «учреждения и предприятия» заменены понятием «**организации**».

16.6. Поскольку предлагаемой редакцией статьи 20 Закона № 77-ПК определяется не только порядок рассмотрения Уполномоченным *обращения, содержащего предложение, заявление или иную информацию*, касающуюся нарушения прав и свобод граждан, но и *порядок рассмотрения жалоб*, считаем целесообразным наименование статьи 20 изложить по аналогии с наименованием статьи 10 Федерального закона № 48-ФЗ «**Рассмотрение Уполномоченным жалоб и иных обращений**».

В случае устранения отмеченных проблемных моментов принятие закона повлечет **положительные социально-правовые последствия**, связанные с совершенствованием условий получения гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства, проживающими в Пермском крае, гарантированной государством полноценной правозащитной помощи за счет:

усиления гарантий независимости Уполномоченного;

расширения прав Уполномоченного, в том числе в законотворческой деятельности, при участии в судопроизводстве, просветительской и иной деятельности, межрегиональном сотрудничестве и др.;

повышения качества и оперативности работы по рассмотрению жалоб иных обращений заявителей;

повышения эффективности взаимодействия Уполномоченного с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, прокуратурой, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, действующими на территории Пермского края, органами государственной власти и органами местного самоуправления, организациями, работающими в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная