



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел.: 274-85-18, факс: 274-85-39

10.04.2015 № 1876-1/15-22-0

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
здравоохранению и социальной политике

А.Е. Петрову

Заключение
на проект областного закона «О развитии добровольчества (волонтерства) в
Ленинградской области»

Вносят депутаты А.А. Перминов, В.С. Каторгина,
Г.В. Куликова, В.А. Коваленко
(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «О развитии добровольчества (волонтерства) в Ленинградской области», правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается урегулировать общественные отношения, возникающие в сфере деятельности добровольцев (волонтеров) в Ленинградской области и установить правовые основы развития и поддержки добровольческой деятельности (волонтерства) на территории Ленинградской области.

При этом отдельные положения законопроекта носят декларативный характер (цели, задачи и принципы добровольческой деятельности), значительная часть которых заимствована из проекта федерального закона № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)», внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации членами Совета Федерации А.А. Борисовым Ю.Л. Воробьевым, В.В. Рязанским 21.06.2013.

К тексту законопроекта имеется ряд замечаний правового и юридико-технического характера.

1. В настоящее время на федеральном уровне не определены основы правового регулирования добровольческой деятельности. Проектом областного закона «О развитии добровольчества (волонтерства) в Ленинградской области» предусмотрено так называемое «опережающее нормотворчество».

Вместе с тем некоторые нормы законопроекта частично регулируют правоотношения, установленные Федеральным законом от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ) и областным законом от 29.06.2012 № 52-оз «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ленинградской области», принятым в целях реализации Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Так, в законопроекте употребляется терминология, частично имеющаяся в Федеральном законе № 135-ФЗ, однако понятийный аппарат, используемый в законопроекте, различается по содержанию и не соотносится с определениями аналогичных понятий, установленных в Федеральном законе № 135-ФЗ («добровольческая деятельность», «доброволец», «благополучатель»).

В части четвертой статьи 5 Федерального закона № 135-ФЗ под «добровольческой деятельностью» понимается благотворительная деятельность, осуществляемая физическими лицами (добровольцами) в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг. В абзаце втором статьи 2 законопроекта «добровольческая деятельность» определена как общественно полезная деятельность, осуществляемая добровольно в свободное от работы (учебы) время путем выполнения работ (оказания услуг) в формах и видах, предусмотренных настоящим областным законом, без получения денежного или материального вознаграждения (кроме случаев возможного возмещения связанных с осуществлением добровольческой деятельности затрат), самостоятельно либо по поручению организатора либо по поручению организатора добровольческой деятельности в интересах благополучателей».

Согласно вышеуказанной норме Федерального закона № 135-ФЗ «добровольцами» являются физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности). Абзац третий статьи 2 законопроекта содержит возрастное ограничение для таких лиц, относя к понятию «доброволец» физическое лицо, достигшее возраста 14 лет, осуществляющее добровольческую деятельность.

Определение понятия «благополучатели», к которым отнесены лица, получающие благотворительные пожертвования от благотворителей, помощь добровольцев, установленное в последнем абзаце статьи 5 Федерального закона № 135-ФЗ, существенно отличается от одноименного понятия, предусмотренного в абзаце пятом статьи 2 законопроекта, под которыми понимаются физическое лицо, юридическое лицо, социальная группа, общество в целом, которые нуждаются в помощи добровольцев и в интересах которых осуществляется добровольческая деятельность.

Вместе с тем согласно части 2 статьи 3 Федерального закона № 135-ФЗ содержащиеся в других законах нормы, регулирующие благотворительную деятельность, не должны противоречить Федеральному закону № 135-ФЗ.

Поскольку добровольческая деятельность является одним из видов благотворительной деятельности, понятийный аппарат, предусмотренный в статье 2 законопроекта, не может различаться с терминологией, введенной Федеральным законом № 135-ФЗ.

Кроме того, приравнивание в части 1 статьи 1 законопроекта понятия «доброволец» к понятию «волонтер» также не соответствует положениям Федерального закона № 135-ФЗ (часть 4 статьи 5) и Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (пункт 3.1 статьи 2), различающим правовой статус таких лиц, на что обращено внимание в пояснительной записке к законопроекту.

В Главе 3 законопроекта установлены формы государственной (областной) поддержки добровольческой деятельности на территории Ленинградской области, перечень которых значительно уже перечня форм государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, установленных в областном законе от 29.06.2012 № 52-оз «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ленинградской области» (имущественная, информационно-методическая поддержка, налогообложение и др.), к которым также относятся добровольческие организации. Исходя из изложенного следует, что предметы указанного областного закона и законопроекта в части государственной поддержки частично пересекаются, в связи с чем, в случае принятия законопроекта, при правоприменении могут возникнуть трудности в связи с невозможностью определения норм, которые необходимо будет применять в случаях оказания государственной поддержки добровольческим организациям.

2. Следует также отметить, что некоторые положения законопроекта противоречат нормам Федерального закона № 135-ФЗ.

При определении понятия «организатор добровольческой деятельности», к которым отнесены физические и юридические лица, в части 4 статьи 2 законопроекта в качестве одного из полномочий организатора указано возмещение добровольцам затрат, связанных с осуществлением добровольческой деятельности, в качестве которых в части 4 статьи 5, пункте 5 статьи 10, пунктах 1 и 4 части 1 статьи 11 законопроекта предусмотрены: выдача спецодежды, возмещение расходов на проезд, проживание, питание, приобретение необходимых средств индивидуальной защиты, инструментов и прочие затраты.

Однако согласно положениям статьи 7¹ Федерального закона № 135-ФЗ возмещение расходов добровольцев при осуществлении ими добровольческой деятельности может быть предусмотрено только в гражданско-правовом договоре, заключенном между добровольцем и благополучателем или между юридическим лицом и добровольцем в случае участия последнего в благотворительной деятельности юридического лица.

Таким образом, в законопроекте установлен более широкий перечень лиц, которые вправе предоставлять добровольцам возмещение расходов, по

сравнению с перечнем лиц, предусмотренном в указанной статье Федерального закона.

При этом перечень расходов, установленный в указанной норме Федерального закона № 135-ФЗ, частично различается по содержанию и является закрытым в отличие от перечня, определенного в законопроекте (часть 4 статьи 5, пункт 5 статьи 10, пункты 1 и 4 части 1 статьи 11 законопроекта), который содержит понятия «прочие затраты», «материальные средства для выполнения поставленных перед ними задач», «другие связанные с осуществлением добровольческой деятельности затраты».

Представляется, что в указанных нормах законопроекта для правоприменителя установлены необоснованно широкие пределы усмотрения в связи с широтой дискреционных полномочий, в частности, неопределенностью оснований принятия решения, что относится к коррупциогенным факторам в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика проведения антикоррупционной экспертизы).

Кроме того, понятие «личная книжка добровольца», предусмотренное в абзаце седьмом статьи 2 законопроекта, не согласуется с положениями статьи 7¹ Федерального закона № 135-ФЗ, поскольку при определении данного понятия в законопроекте установлено, что такая книжка является документом, подтверждающим деятельность физического лица в качестве добровольца, а в вышеупомянутой федеральной норме в качестве документа, в котором закрепляются условия осуществления или участия добровольца в благотворительной деятельности (то есть тоже подтверждается деятельность добровольца), определен гражданско-правовой договор. В определении данного понятия также не указан орган, устанавливающий форму «личной книжки добровольца».

В части 2 статьи 4 законопроекта предусмотрено привлечение организаторами добровольческой деятельности добровольцев с учетом возрастных ограничений, установленных трудовым законодательством. Однако согласно положениям статьи 7¹ Федерального закона № 135-ФЗ доброволец может осуществлять свою деятельность на основании гражданско-правового договора, к которому не применяются нормы трудового законодательства. Также следует отметить, что часть 2 статьи 4 законопроекта по предмету своего регулирования различается с частью 1 указанной статьи, содержащей принципы добровольческой деятельности, и наименованием статьи, упоминающих их.

Часть 3 статьи 4 законопроекта содержит возможность осуществления добровольческой деятельности на основе гражданско-правового договора, заключаемого между добровольцем и добровольческой организацией, вместе с тем исходя из положений статьи 7¹ Федерального закона № 135-ФЗ такой

договор может заключаться также с благополучателем и любой юридической организацией, осуществляющей благотворительную деятельность.

3. В законопроекте (последний абзац статьи 2, часть 2 статьи 5, часть 2 статьи 7, части 1 и 3 статьи 8, части 1 и 2 статьи 9, части 1 и 3 статьи 15) установлен конкретный уполномоченный орган – исполнительный орган государственной власти Ленинградской области в сфере образования, науки и молодежной политики и одновременно наделен полномочиями в области добровольческой деятельности в Ленинградской области.

Вместе с тем, учитывая конституционный принцип разделения властей и пункт 20 статьи 20 Устава Ленинградской области, согласно которому Губернатор Ленинградской области самостоятельно утверждает внутреннюю структуру и штатные расписания органов исполнительной власти Ленинградской области, представляется нецелесообразным установление в областном законе конкретного органа исполнительной власти Ленинградской области по осуществлению вновь вводимых полномочий. В связи с изложенным предлагается отнести к полномочиям Губернатора Ленинградской области принятие решения по закреплению полномочий, предусмотренным законопроектом, за уполномоченным органом.

Кроме того, следует учитывать, что в государственной программе Ленинградской области «Устойчивое общественное развитие в Ленинградской области», утвержденной постановлением Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 № 399, ответственным за реализацию создания и обеспечения деятельности областных ресурсных добровольческих центров определен комитет по печати и связям с общественностью Ленинградской области.

4. В законопроекте имеются внутренние противоречия между содержанием статей, что не допускается в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 2 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области».

В статье 5 законопроекта при установлении правовых условий осуществления добровольческой деятельности предусмотрено осуществление такой деятельности только физическими лицами, в свою очередь, в статье 6 законопроекта при определении основных форм и видов осуществления добровольческой деятельности — физическими лицами, а также незарегистрированными объединениями, группами, добровольческими (волонтерскими) организациями. Таким образом, правовой статус указанных организаций и объединений (в отличие от добровольца) в законопроекте не определен.

Следует также отметить, что из пунктов 2 и 3 части 1 статьи 6 законопроекта не представляется возможным определить различие между добровольческими (волонтерскими) организациями и незарегистрированными объединениями или группами, а также их содержание, учитывая, что в понятийном аппарате (статья 2 законопроекта) определения данных терминов не приведены.

Согласно подпункту «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы, употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов относится к юридико-лингвистической неопределенности, которая является коррупциогенным фактором.

5. Кроме того, некоторые положения законопроекта воспроизводят положения федеральных законов, имеющих прямое действие и не требующих дублирования в областном законе:

1) положения частей 5 и 6 статьи 5 законопроекта воспроизводят положения статей 26, 28 и 185 Гражданского кодекса Российской Федерации;

2) положения пункта 7 части 1 и пункта 4 части 2 статьи 10 законопроекта дублируют нормы статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных».

6. Обращаем внимание на то, что в части 2 статьи 6 установлен перечень основных видов добровольческой (волонтерской) деятельности, которые в статье 2 Федерального закона № 135-ФЗ определены как цели благотворительной деятельности (например, оказание помощи лицам, пострадавшим в результате стихийных бедствий).

7. В части 2 статьи 8, пункте 6 части 1 статьи 10, пункте 3 части 1 статьи 11 законопроекта в нарушение пункта 2 части 2 статьи 2 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» на организации, в которых доброволец осуществляет деятельность (проходит обучение), на организатора возложены обязанности, не обусловленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами – вносить сведения об осуществлении добровольцем добровольческой деятельности (в том числе, об общественной полезной деятельности, о месте работы, количестве отработанных часов, поощрениях и др.) в «личную книжку добровольца» и заверять их подписью и печатью, проводить вводный инструктаж по технике безопасности.

Следует отметить, что правоотношения между добровольцем и указанными организациями регулируются на основании гражданско-правового договора.

8. В статьях 7 и 9 законопроекта предусмотрено формирование и ведение «общей базы данных добровольцев» и «базы данных вакансий для добровольцев», при этом не раскрывается механизм их осуществления, а также содержание таких баз данных.

В связи с изложенным предлагается уточнить вышеуказанные позиции, в том числе с учетом особенностей обработки персональных данных граждан в соответствии с положениями Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных».

9. Дополнительного обсуждения требует перечень прав добровольца, установленных в пунктах 3, 8 и 9 части 1 статьи 10 законопроекта.

В пункте 3 части 1 статьи 10 законопроекта, включающем право на получение достоверной информации о добровольческой деятельности и об организаторе, имеется неопределенность в вопросе о том, каким образом на практике может быть представлена информация о руководстве, принципах

деятельности и организационном устройстве организатора добровольческой деятельности в случае, если он является физическим лицом (абзац четвертый статьи 2 законопроекта).

В пункте 8 части 1 указанной статьи законопроекта в качестве одного из прав добровольца предусмотрена замена производственной (ознакомительной) практики добровольческой деятельностью. Однако исходя из положений части 6 статьи 13 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» следует, что основные профессиональные образовательные программы предусматривают в обязательном порядке проведение практики обучающихся, что подтверждается приказами Минобрнауки России от 25.03.2003 № 1154 «Об утверждении Положения о порядке проведения практики студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования» и от 18.04.2013 № 291 «Об утверждении Положения о практике обучающихся, осваивающих основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования».

Пункт 9 части 1 статьи 10 законопроекта содержит право добровольца на получение от организатора подарков в размере, установленном налоговым законодательством. Из данного положения не представляется возможным определить, какой размер имеется в виду. При этом, например, согласно Налоговому кодексу Российской Федерации (подпункт 28 статьи 217) налогоплательщики освобождаются от уплаты налога на доходы физических лиц в случае получения подарков стоимостью не выше 4000 рублей от организаций или индивидуальных предпринимателей. Исходя из понятия «организатор добровольческой деятельности», установленного в абзаце четвертом статьи 2 законопроекта, следует, что им могут быть физические и юридические лица. Учитывая изложенное, если организатор - физическое лицо не является индивидуальным предпринимателем, отсутствует необходимость ссылки на стоимость подарков, так как он не будет освобожден от налогообложения.

10. В части 2 статьи 10 законопроекта определен перечень обязанностей добровольца, среди которых соблюдение требований, установленных рассматриваемым законопроектом, а также норм, регулирующих осуществление определенного вида добровольческой деятельности (пункт 1).

Из текста данной позиции затруднительно определить, о каких требованиях и нормах идет речь. Следует учитывать, что нормы, установленные федеральным и областным законодательством, независимо от сферы деятельности являются обязательными для применения гражданами Российской Федерации, в том числе являющимися добровольцами.

В пункте 2 части 2 статьи 10 законопроекта в качестве одной из обязанностей предусмотрено соблюдение требований охраны труда, не причинение вреда третьим лицам и окружающей среде. Представляется данное положение излишним в связи с отсутствием самостоятельного предмета регулирования.

11. В статье 14 законопроекта установлен перечень мероприятий по организационной поддержке добровольческой деятельности, однако не определен орган и порядок их осуществления, что относится к отсутствию или неполноте административных процедур, которые являются коррупциогенными факторами в соответствии с подпунктом «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы.

Кроме того, согласно пункту 9 части 2 статьи 2 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» одним из требований к содержанию правовых актов Ленинградской области является запрет возложения функций по реализации законных прав физических или юридических лиц на неопределенные органы, должностные лица или организации.

Также не представляется возможным определить необходимость дополнительного финансирования мероприятий, указанных в пунктах 1 и 2 статьи 14 законопроекта.

Обращаем внимание также на то, что при установлении перечня мероприятий по организационной поддержке добровольческой деятельности предусмотрены мероприятия только в отношении добровольцев, вместе с тем в законопроекте предусмотрено осуществление добровольческой деятельности организациями, объединениями и группами.

12. Части 1 и 2 статьи 15 содержит открытый перечень информации, размещаемой на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (в том числе о добровольцах и добровольческих организациях, организациях и гражданах, нуждающихся в труде добровольцев), которую законопроект относит к общедоступной информации.

Вместе с тем согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу, является персональными данными. В статье 7 указанного Федерального закона определено, что операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Таким образом, предлагаемая законопроектом к размещению информация является конфиденциальной, а не общедоступной.

Кроме того, не представляется возможным определить источник получения уполномоченным органом информации о добровольческих организациях, учитывая, что в законопроекте предусмотрена только регистрация добровольцев (статья 7 законопроекта).

В пункте 4 части 1 статьи 15 законопроекта предусмотрено размещение на официальном сайте уполномоченного органа информации о формах, видах и порядке предоставления поддержки добровольческим организациям. При этом из текста законопроекта не следует, кем устанавливается порядок предоставления такой поддержки.

13. Обращаем внимание на то, что в законопроекте предусмотрено принятие уполномоченным органом правовых актов:

- 1) правил регистрации добровольцев (часть 2 статьи 5 законопроекта);
- 2) об образце, описании, порядке изготовления, выдачи и учета «Личных книжек добровольца», образце заявления для ее получения (часть 3 статьи 8 законопроекта).

Также законопроект содержит значительное количество делегированных уполномоченному органу полномочий.

Учитывая изложенное, полагаем необходимым рассмотреть законопроект с учетом заключения Губернатора Ленинградской области.

14. Кроме того, по законопроекту имеются замечания юридико-технического характера:

1) по тексту законопроекта предлагается в целях приведения к единообразию уточнить применение различных понятий «добровольческая (волонтерская) деятельность» и «добровольческая деятельность», «сертификат («личная книжка добровольца»)» и «личная книжка добровольца», «организатор добровольческой деятельности» и «организатор»;

2) в части 2 статьи 7 и части 2 статьи 9 законопроекта в целях избежания неопределенности норм предлагается уточнить лицо (орган), техническое средство, которым осуществляется внесение добровольцев в общую базу данных добровольцев;

3) в части 2 статьи 7, частях 1 и части 2 статьи 9 законопроекта понятия «общая база данных добровольцев», «база данных вакансий для добровольцев» предлагается заменить понятиями «реестр добровольцев» либо «список добровольцев», «реестр вакансий добровольцев», «список вакансий добровольцев» соответственно;

4) в части 1 статьи 8 предлагается заменить слова «Гражданин, осуществляющий добровольческую деятельность» словами «Доброволец» с учетом введения в статье 2 законопроекта понятия «доброволец», включающего содержание вышеуказанной позиции;

5) в части 2 статьи 9 законопроекта предлагается слова «на сайте уполномоченного органа» заменить словами «на официальной сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

6) в наименовании Главы 3 и наименовании статьи 12 законопроекта предлагается слова «государственной (областной) поддержки» заменить словами «государственной поддержки».

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин