

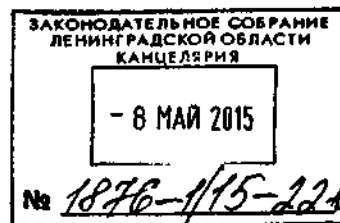
**ГУБЕРНАТОР
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр , 67
Для телеграмм Санкт-Петербург, 191311
Тел (812) 710-32-62, факс (812) 271-56-27

08.05.15 8-3583/15-0-1

№ _____

На № _____ от _____



Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М. Бебенину

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрев проект областного закона «О развитии добровольчества (волонтерства) в Ленинградской области» (направлен письмом от 08.04.2015 № 1876-1/15-22-0-2), внесенный депутатами Законодательного собрания Ленинградской области А.А. Перминовым, В.С. Каторгиной, Г.В. Куликовой и В.А. Коваленко 3 апреля 2015 года (далее – Законопроект), сообщаю следующее.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения отнесены поддержка благотворительной деятельности и добровольчества, а также организация благотворительной деятельности и добровольчества.

Специальный закон, регулирующий непосредственно деятельность добровольцев, отсутствует, вместе с тем основы правового регулирования благотворительной деятельности, возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления определены Федеральным законом от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее - Закон № 135-ФЗ). В частности, указанным законом благотворительная деятельность определена как добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению

работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки, а добровольцы определены как физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности). Таким образом, добровольческая деятельность является частью благотворительной деятельности, правовые основы которой урегулированы Законом № 135-ФЗ. Соответственно, определение правовых основ развития и поддержки добровольческой деятельности, как указано в статье 1 Законопроекта, выходит за пределы полномочий субъекта Российской Федерации.

Положения, определяющие понятие добровольческой деятельности, цели добровольческой деятельности, отдельные формы и виды осуществления добровольческой деятельности, принимая во внимание указанное выше определение понятия добровольцев, также не соответствуют действующему законодательству, поскольку предполагают иные формы и виды добровольческой деятельности помимо выполнения работ, оказания услуг.

Указанное в статье 2 Законопроекта определение благополучателя также не соответствует Закону № 135-ФЗ, согласно которому, благополучатели это лица, получающие благотворительные пожертвования от благотворителей, помощь добровольцев, а не нуждающиеся в помощи, как указано в Законопроекте.

Статья 3 Законопроекта в части определения одной из целей добровольческой деятельности оказание безвозмездной помощи людям, нуждающимся в ней, не учитывает нормы Закона № 135-ФЗ, согласно которому благотворительная деятельность направлена не только на граждан, но и на юридических лиц.

Статьи 5 и 10 Законопроекта, предусматривая возможность возмещения добровольцам «прочих затрат» и право добровольца (волонтера) на замену производственной (ознакомительной) практики добровольческой (волонтерской) деятельностью, также затрагивают компетенцию федеральных органов государственной власти и не соответствует Закону № 135-ФЗ, установившему исчерпывающий перечень случаев возмещения затрат при осуществлении добровольческой деятельности, и Федеральному закону от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ), согласно которому практика - вид учебной деятельности, направленной на формирование, закрепление, развитие практических навыков и компетенции в процессе выполнения определенных видов работ, связанных с будущей профессиональной деятельностью. Также указанным законом определено, что Положения о практике обучающихся, осваивающих основные профессиональные образовательные программы, и ее виды утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Статьей 10 Законопроекта определены права добровольца, в том числе на «получение от организатора рекомендательных писем, а также на внесение записей в личную книжку добровольца об общественно полезной деятельности, о месте работы, количестве отработанных часов, поощрениях, а также о дополнительной подготовке добровольцев», «получение от организатора подарков в натуральной форме». Таким образом, Законопроектом устанавливаются обязанности для третьих лиц, по обеспечению реализации указанных прав, что выходит за пределы

полномочий субъектов Российской Федерации по поддержке и организации добровольчества и не соответствует (во втором случае) условию безвозмездности добровольческой деятельности, закрепленному в статье 5 Закона № 135-ФЗ. Более того, Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» напрямую указывает, что вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений (которые также могут выступать в качестве организатора добровольческой деятельности) не допускается, за исключением случаев, предусмотренных указанным законом. Дополнительно обращаю внимание, что сокращение понятия «организатор добровольческой деятельности» до слова «организатор» недопустимо в связи с его неопределенностью.

В законопроекте используется юридически неточные понятия «кадровый резерв добровольцев», «база данных вакансий для добровольцев». Понятие «добровольческая (волонтерская) организация» не раскрыто и не соотнесено с Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее Закон № 7-ФЗ) и Законом № 135-ФЗ.

Глава 3 Законопроекта также разработана без учета практики правового регулирования, в том числе в Ленинградской области, и не соотнесена с нормами Закона № 7-ФЗ и областного закона Ленинградской области от 29 июня 2012 года № 52-оз «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ленинградской области», которыми установлены перечни форм государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Таким образом, предметы правового регулирования указанных законов и Законопроекта в части государственной поддержки частично пересекаются.

В соответствии со структурой органов исполнительной власти Ленинградской области исполнительный орган государственной власти в сфере образования, науки и молодежной политики отсутствует. Прилагаемые к Законопроекту документы не содержат информации о предполагаемом органе, который будет определен таковым, либо создан для реализации указанных в законопроекте функций, его полномочия не определены.

Из содержания Законопроекта можно сделать вывод, что его реализация может повлечь финансовые расходы, связанные с созданием системы регистрации добровольцев, выдачей сертификата (Личных книжек добровольцев), формированием базы данных вакансий для добровольцев, а также различными формами поддержки добровольческой деятельности, однако согласно финансово-экономическому обоснованию Законопроект носит организационно-распорядительных характер и не требует привлечения дополнительных средств из областного бюджета.

Предложения о принятии нормативных правовых актов, необходимых для реализации положений Законопроекта, также не приводятся.

Следует отметить, что Законопроект в целом имеет декларативный характер, является неконкретным по содержанию, и его принятие может привести к коллизии права в части противоречия между нормативными правовыми актами, регулирующими смежные правоотношения.

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание практику регулирования общественных отношений, связанных с добровольчеством (волонтерством), посредством принятия иных нормативных правовых актов органов исполнительной власти, государственных программ, а также муниципальных правовых актов и муниципальных программ, Законопроект требует доработки.

Губернатор
Ленинградской области

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned between the gubernatorial title and the printed name.

А.Ю. Дрозденко