



Прокуратура
Российской Федерации
**ПРОКУРАТУРА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Лесной пр., д. 20, корп. 12

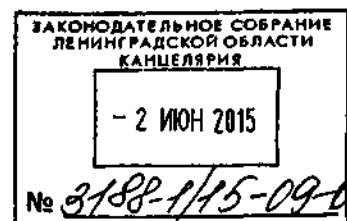
Санкт-Петербург, 194044

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

Бибенину С.М.

16.04.2015 № 22-09-2015

На № _____ от _____



Уважаемый Сергей Михайлович!

В соответствии со статьями 40, 42, 43 Устава Ленинградской области направляю в порядке законодательной инициативы на рассмотрение Законодательного собрания Ленинградской области проект областного закона Ленинградской области «О социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы».

Приложение: на 13 л.:

1. проект областного закона на 5 л.;
2. пояснительная записка к проекту областного закона на 4 л.;
3. финансово-экономическое обоснование к проекту областного закона на 1 л.;
4. перечень действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона на 1 л.;
5. справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования на 1 л.
6. предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации закона на 1 л.

Прокурор области
старший советник юстиции

С.Г. Иванов

Н Ф Зайцева, тел 609-96-14

ЛЕНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ
ОБЛАСТНОЙ ЗАКОН
О СОЦИАЛЬНОЙ РЕАБИЛИТАЦИИ ЛИЦ, ОСВОБОЖДЕННЫХ ИЗ
МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Статья 1. Предмет правового регулирования

Настоящий областной закон регулирует общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе несовершеннолетних, освобожденных из воспитательных колоний.

Статья 2. Понятия, используемые в настоящем областном законе

1. Для целей настоящего областного закона используется следующее основное понятие:

социальная реабилитация лиц, освобожденных из мест лишения свободы (далее – социальная реабилитация) - правовые, социально-экономические, психолого-педагогические, организационные и иные меры, направленные на восстановление утраченных документов, социально-полезных связей, трудовых навыков, приспособление к принятым в обществе правилам и нормам поведения, содействие в реализации прав на труд, прав на жилище и иных конституционных прав лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и обеспечиваемые совокупностью согласованных действий органов государственной власти Ленинградской области (далее – органы государственной власти), а также некоммерческих организаций и граждан.

2. Понятия, термины и сокращения, используемые в настоящем областном законе, но не указанные в части 1 данной статьи, применяются в значениях, определенных федеральными законами или принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Ленинградской области.

Статья 3. Основные цели и принципы осуществления социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы

1. Социальная реабилитация лиц, освобожденных из мест лишения свободы, осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) гуманность;

- 4) комплексность;
- 5) добровольность;
- 6) доступность и открытость;
- 7) индивидуальный подход.

2. Основными целями осуществления социальной адаптации являются:

1) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами полномочия по оказанию помощи лицам, освободившимся из мест лишения свободы;

2) организация взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций, граждан в целях социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

3) оказание помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы;

4) предупреждение рецидива преступлений лица, освобожденных из мест лишения свободы, профилактика правонарушений и стимулирование их законопослушного поведения;

5) формирование толерантного отношения общества к лицам, освобожденным из мест лишения свободы;

6) обеспечение безопасности граждан Ленинградской области;

7) укрепление законности и правопорядка на территории Ленинградской области.

Статья 4. Полномочия органов государственной власти по вопросам осуществления социальной реабилитации

1. К полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области относятся:

1) утверждение в составе бюджета Ленинградской области расходов на реализацию государственных программ Ленинградской области по вопросам социальной реабилитации;

2) участие в разработке государственных программ Ленинградской области по вопросам социальной реабилитации;

3) осуществление иных полномочий по вопросам социальной реабилитации, отнесенных федеральными законами к компетенции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. К полномочиям Правительства Ленинградской области относятся:

1) утверждение государственных программ Ленинградской области по вопросам социальной реабилитации;

2) определение органа исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченного координировать деятельность органов государственной власти, некоммерческих организаций, граждан (далее – уполномоченный орган);

3) создание региональной информационной системы для учета лиц, освободившихся из мест лишения свободы и нуждающихся в социальной реабилитации на территории Ленинградской области;

4) осуществление иных полномочий по вопросам социальной реабилитации, отнесенных федеральными законами к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 5. Участие государственных органов службы занятости населения в социальной реабилитации

1. В целях обеспечения занятости и для дополнительной поддержки лиц, освобожденных из мест лишения свободы и ищущих работу, государственные органы службы занятости населения:

1) организуют специализированные ярмарки вакансий рабочих мест для лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

2) обеспечивают информирование лиц, освобожденных из мест лишения свободы, о положении на рынке труда, видах и порядке предоставления государственных услуг в сфере занятости населения;

3) организуют разработку и издание справочно-информационных материалов для лиц, освобожденных из мест лишения свободы, по вопросам трудоустройства;

4) содействуют в получении профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, освобожденных из мест лишения свободы, признанных в порядке, установленном Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», безработными гражданами;

5) организуют и осуществляют профессиональную ориентацию лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

6) направляют для участия в оплачиваемых общественных и временных работах лиц, освобожденных из мест лишения свободы, зарегистрированных в государственных органах службы занятости населения, в целях поиска подходящей работы или признанных в порядке, установленном Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», безработными гражданами;

7) содействуют самозанятости лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

8) содействуют социальной адаптации безработных лиц, освобожденных из мест лишения свободы на рынке труда;

9) содействуют безработным лицам, освобожденных из мест лишения свободы в переезде, либо переселении членам их семей в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости

10) осуществляют иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством, а также законодательством Ленинградской области.

2. Регистрация лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в целях содействия в поиске подходящей работы, а также регистрация их в качестве безработных, выплата им пособий по безработице осуществляются в соответствии федеральным законодательством о занятости населения.

Статья 6. Участие органов опеки и попечительства в социальной

реабилитации

1. Органы опеки и попечительства по заявлению лица, освобожденного из мест лишения свободы, не способного по состоянию здоровья самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности, устанавливают над ним попечительство, либо патронаж.

2. Во взаимодействии с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав органы опеки и попечительства:

1) выявляют, ведут учет освобожденных из воспитательных колоний несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей;

2) обеспечивают устройство освобожденных из воспитательных колоний несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей;

3) осуществляют консультирование по социально-правовым вопросам.

4) осуществляют иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством, а также законодательством Ленинградской области.

Статья 7. Участие комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в социальной реабилитации

1. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах своей компетенции осуществляют меры по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, освобожденных из воспитательных колоний.

2. В целях оказания помощи несовершеннолетним, освобожденным из воспитательных колоний, в трудовом и бытовом устройстве, их социальной реабилитации комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах компетенции, определенной федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Ленинградской области, разрабатывают и направляют в органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних программы индивидуальной социальной реабилитации несовершеннолетних, освобожденных из воспитательных колоний.

Программа индивидуальной социальной реабилитации несовершеннолетнего, освобожденного из воспитательной колонии, должна содержать конкретные мероприятия по их социальной реабилитации, сроки исполнения мероприятий, а также орган и (или) учреждение системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, ответственный (ответственные) за исполнение мероприятий.

Программа индивидуальной социальной реабилитации несовершеннолетнего, освобожденного из воспитательной колонии, утверждается постановлением обязательным для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав осуществляет контроль хода и результатов реализации программы индивидуальной

социальной реабилитации несовершеннолетнего, освобожденного из воспитательной колонии.

Статья 8. Участие некоммерческих организаций и граждан в социальной реабилитации

Некоммерческие организации и граждане вправе участвовать в социальной реабилитации на основании соглашений с уполномоченным органом.

Статья 9. Социальное обеспечение лиц, освобожденных из мест лишения свободы

Социальное обеспечение и социальное обслуживание лиц, освобожденных из мест лишения свободы, осуществляется на условиях и в порядке, установленных федеральным и областным законодательством.

Статья 10. Участие органов местного самоуправления в социальной реабилитации

Органы местного самоуправления Ленинградской области вправе участвовать в социальной реабилитации на основании соглашений с уполномоченным органом и реализовывать мероприятия в области социальной реабилитации за счет средств местных бюджетов в рамках полномочий, определенных в федеральном законодательстве и законодательстве Ленинградской области.

Статья 11. Вступление в силу настоящего областного закона

Настоящий областной закон вступает в силу через десять дней со дня его официального опубликования.

Губернатор
Ленинградской области

А.Ю. Дрозденко

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту областного закона Ленинградской области «О социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы»

Отбывание наказания в виде лишения свободы, как известно, связано с рядом негативных факторов, которые нередко затрудняют социальную реабилитацию лиц, освобожденных из исправительных учреждений. Усвоение элементов криминальной субкультуры, ослабление семейных и родственных связей, потеря навыков рационального использования материальных ресурсов, неумение принимать конструктивные решения в различных жизненных ситуациях, настороженное отношение со стороны окружающих на свободе создают освободившимся осужденным значительные трудности, особенно, в течение первых месяцев свободной жизни.

Согласно статистическим данным, из исправительных учреждений УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области освободились:

- в 2010 г. – 2432 жителя Ленинградской области;
- в 2011 г. – 2996;
- в 2012 г. – 2565;
- в 2013 г. – 2192;
- в 2014 г. – 2163.

Концепция создания дополнительных правовых условий для социальной реабилитации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, весьма актуальна.

Система социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, должна носить двусторонний характер, включающая в себя подготовку к освобождению осужденных внутри исправительных учреждений, а также создание соответствующих условий по приему осужденных за пределами исправительных учреждений. Только в этом случае можно говорить о позитивной социальной реабилитации освободившихся, при которой осуществляется необходимая социально-психологическая, педагогическая поддержка, помощь в трудовом и бытовом устройстве, а также социальная профилактика рецидивной преступности.

Сегодня деятельность службы внутри исправительных учреждений регламентируется действующим законодательством Российской Федерации. В частности, в Уголовно-исполнительном кодексе РФ предусмотрена отдельная глава, регламентирующая вопросы оказания помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания.

Вместе с тем, выходя за пределы исправительных учреждений, лица рассматриваемой категории, в большинстве своем остаются за «бортом большого социума» - без средств к существованию, без жилья, при этом испытывая предвзятое отношение со стороны окружающих.

К сожалению, до настоящего времени лица, освободившиеся из мест лишения свободы, в лучшем случае рассматриваются как объект воспитательного воздействия, а не как субъект, который должен быть включен в процесс решения проблем, определяющих его дальнейшую судьбу. Это подавляет их и без того скромные возможности по преодолению дезадаптированности в жизни на свободе. Изложенные обстоятельства являются одной из причин рецидивной преступности лиц данной категории.

Так, из числа освободившихся из исправительных учреждений УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области жителей Ленинградской области повторно совершили преступления:

- в 2010 г. – 2632 лица;
- в 2011 г. – 2083 лица;
- в 2012 г. – 1497 лиц;
- в 2013 г. – 1582 лица;
- в 2014 г. – 1580 лиц.

Несмотря на некоторую наметившуюся положительную тенденцию снижения рецидивной преступности за последние пять лет, ее удельный вес в структуре общей преступности остается довольно высоким. Более того, как правило, вновь совершаемые преступления лицами, освободившимися из мест лишения свободы, являются более тяжкими по своей категории.

Приведенные выше статистические данные свидетельствуют, что от числа освободившихся из мест лишения свободы лиц повторно совершают преступления более 70%.

Построение правового государства, обязательным условием которого является всемерное обеспечение прав, свобод и законных интересов личности, удовлетворение ее социально значимых потребностей (в жилье, одежде, питании, работе и др.), предполагает осуществление решительной борьбы с преступностью, в том числе среди лиц, освобождаемых из исправительных учреждений, которые, по существу, являются самой криминогенной категорией граждан. Изоляция их от общества, даже на непродолжительные сроки, влечет ослабление и утрату социально полезных связей, ряд других негативных последствий. Вместе с тем, как бы хорошо ни был организован процесс исправления осужденных в местах лишения свободы, он не может считаться безоговорочно полным, так как протекает в искусственно созданных условиях изоляции человека от общества. Следовательно, логичным представляется решение задачи о необходимости создания специальных условий для социальной реабилитации лиц данной категории в постпенитенциарный период (помощь в трудовом и бытовом устройстве, налаживание социально полезных связей и т.д.).

Представляется, что своевременно скоординированная деятельность органов власти в вопросах социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, будет являться преломляющим фактором сложившейся в Ленинградской области ситуации, направленной на упреждение негативных тенденций.

В настоящее время в ряде других субъектов Российской Федерации приняты специальные законы по социальной адаптации освободившихся из мест лишения свободы (Архангельская, Кировская, Тюменская области, Республика Башкортостан, Еврейская автономная область).

Полагаем, что комплексная помощь лицам, освобождающимся из мест лишения свободы, будет наиболее эффективной и продуктивной при условии укрепления и расширения межведомственных связей, более тесного сотрудничества с Федеральной службой исполнения наказаний, с органами внутренних дел, учреждениями здравоохранения, службами занятости, миграционной службы, благотворительными и религиозными организациями, гражданами. Только тогда проводимые мероприятия позволят создать реальные условия для успешной ресоциализации и социальной реабилитации и адаптации осужденных в обществе, развития и саморазвития их социального потенциала, становления у них независимого социального статуса, перехода от социального выживания к оказанию помощи себе и др.

Проект областного закона Ленинградской области «О социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы» (далее – Проект) состоит из 11 статей.

В 1 статье Проекта определен предмет правового регулирования – это общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Во второй статье дается понятие социальной реабилитации, под которой понимаются правовые, социально-экономические, психолого-педагогические, организационные и иные меры, направленные на восстановление утраченных документов, социально-полезных связей, трудовых навыков, приспособление к принятым в обществе правилам и нормам поведения, содействие в реализации прав на труд, прав на жилище и иных конституционных прав лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и обеспечиваемые совокупностью согласованных действий органов государственной власти Ленинградской области (далее – органы государственной власти), а также некоммерческих организаций и граждан.

Третья статья Проекта устанавливает основные цели и принципы осуществления социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы. При этом, безусловно, нормативное урегулирование рассматриваемых общественных отношений направлено на повышение эффективности деятельности органов власти в данных вопросах в рамках основных полномочий, определенных в федеральном законодательстве, организацию должного взаимодействия, оказание помощи лицам данной категории, предупреждение рецидива преступлений, формирование толерантного отношения общества к ним и т.д.

В статьях 4-10 Проекта определены конкретные полномочия органов государственной власти области в данных вопросах, порядок участия в социальной реабилитации органов местного самоуправления, организаций и граждан.

Следует отдельно отметить, что к полномочиям Правительства Ленинградской области отнесено определение органа исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченного координировать деятельность органов государственной власти, некоммерческих организаций, граждан (далее – уполномоченный орган).

Одним из проблемных вопросов сегодня выступает, отсутствие слаженности в решении задачи обеспечения прав лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Уведомления об освобождении лиц из исполнительных учреждений УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области и запросы данной службы со стороны органов государственной власти и местного самоуправления остаются без внимания, что, помимо прочего, затрудняет подготовку осужденных к освобождению. Более того, сегодня на территории области отсутствуют специальные центры временного пребывания, приюты для данной категории лиц, фонды социальной помощи, специальные службы для их социально-психологического сопровождения и т.д.

В ходе подготовки Проекта в органах власти не представилось возможным получить сведения о лицах рассматриваемой категории, с которыми осуществлялась какая-либо работа по их социальной реабилитации, в виду отсутствия таких сведений. Согласно предоставленным данным, работа по оказанию помощи таким гражданам осуществляется на общих условиях с иными гражданами в рамках действующего федерального законодательства, отдельный учет таких лиц не ведется, особое внимание им не уделяется.

Однако с учетом специфики данной категории граждан такое урегулирование представляется явно недостаточным. В связи с чем, помимо прочего Проектом предлагается создание Правительством Ленинградской области региональной информационной системы для учета лиц, освободившихся из мест лишения свободы и нуждающихся в социальной реабилитации.

Данный Проект разработан с учетом мнения Общественной палаты Ленинградской области, Уполномоченного по правам человека в Ленинградской области, Уполномоченного по правам ребенка в Ленинградской области, профильных комитетов Ленинградской области, а также комитета правового обеспечения и контроля Ленинградской области, УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Управления Минюста РФ по Ленинградской области, ГКУ ЛО «Государственный экспертный институт регионального законодательства».

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами области, органами местного
самоуправления

советник юстиции



Н.Ф. Зайцева

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

к проекту областного закона «О социальной реабилитации лиц,
освободившихся из мест лишения свободы»

В случае принятия проекта областного закона «О социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы» денежных средств из областного бюджета не потребуется.

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами области, органами местного
самоуправления

советник юстиции



Н.Ф. Зайцева

ПЕРЕЧЕНЬ

областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона Ленинградской области «О социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы»

Принятие проекта областного закона Ленинградской области «О социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы» потребует внесения изменений в Положение о муниципальной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, утвержденное областным законом от 29.12.2005 № 126-оз «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Отмены, изменения или дополнения иных нормативных правовых актов Ленинградской области не потребуется.

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами области, органами местного
самоуправления

советник юстиции



Н.Ф. Зайцева

СПРАВКА

о состоянии законодательства в сфере правового регулирования проекта областного закона Ленинградской области «О социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы»

Правовую основу законопроекта составляют:

1. Конституция Российской Федерации,
2. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации,
3. Трудовой кодекс Российской Федерации,
4. Жилищный кодекс Российской Федерации,
5. Закон Российской Федерации от 19.04.1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»,
6. Федеральный закон от 28.12.2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»,
7. Федеральный закон от 24.06.1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»,
8. Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,
9. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,
10. Областной закон Ленинградской области от 30.10.2014 № 72-оз «О социальном обслуживании граждан в Ленинградской области»,
11. Распоряжение Губернатора Ленинградской области от 16.10.2014 № 755-рг «Об образовании межведомственной комиссии по работе с лицами без определенного места жительства и занятий, лицами, освободившимися из мест лишения свободы».

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами области, органами местного
самоуправления

советник юстиции



Н.Ф. Зайцева

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации законопроекта областного закона Ленинградской области «О социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы»

Принятие проекта областного закона Ленинградской области «О социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы» потребует разработки и принятия следующих нормативных правовых актов Ленинградской области:

1. постановление Правительства Ленинградской области, которым будет определен орган исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченный координировать деятельность органов государственной власти, некоммерческих организаций, граждан;

2. постановление Правительства Ленинградской области, утверждающее порядок создания и функционирования региональной информационной системы учета лиц, освободившихся из мест лишения свободы и нуждающихся в социальной реабилитации на территории Ленинградской области.

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами области, органами местного
самоуправления

советник юстиции



Н.Ф. Зайцева