



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

24.06.2015

№

3188-1/15-090

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по здравоохранению
и социальной политике
А.Е.Петрову

Заключение

на проект областного закона «О социальной реабилитации лиц,
освобожденных из мест лишения свободы»
Внесен Прокурором Ленинградской области
Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы», внесенный Прокурором Ленинградской области (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области. Вместе с тем, к законопроекту имеются следующие замечания правового, юридуко-технического и редакционного характера.

1. Законопроектом предлагается урегулировать общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе несовершеннолетних, освобожденных из воспитательных колоний, то есть предлагается установить дополнительные меры социальной поддержки, обязанность предоставления которых субъектом РФ не регламентирована федеральным законодательством.

В соответствии со статьей 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование полномочий, предусмотренное указанной статьей, не является обязанностью субъекта РФ, осуществляется при

наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета. Полагаем необходимым статью 1 законопроекта дополнить отсылочной нормой на указанную статью Федерального закона № 184-ФЗ.

2. Следует отметить, что отдельные положения законопроекта носят декларативный характер (цели и принципы осуществления социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы). При этом, в статье 3 законопроекта имеется внутреннее противоречие между содержанием статьи и ее наименованием. В частности, согласно наименованию в данной статье определяются основные цели и принципы осуществления социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, а в части 2 данной статьи перечислены основные цели «социальной адаптации». Кроме того, в пункте 6 части 2 статьи 3 законопроекта одной из целей указанной социальной адаптации заявлено обеспечение безопасности граждан Ленинградской области. Поскольку законодательством РФ не предусмотрено понятие «региональных граждан» предлагаем в указанном пункте части 2 статьи 3 законопроекта слова «граждан Ленинградской области» заменить словами «граждан, проживающих в Ленинградской области».

Статьей 9 законопроекта устанавливается, что социальное обеспечение и социальное обслуживание лиц, освобожденных из мест лишения свободы, осуществляется на условиях и в порядке, установленных федеральным и областным законодательством. Отмечаем, что наименование данной статьи не соответствует ее содержанию в части регулирования вопросов социального обслуживания. Кроме того, статья 9 законопроекта представляется излишней в связи с отсутствием самостоятельного предмета регулирования.

3. В статье 4 законопроекта определены полномочия органов государственной власти по вопросам осуществления социальной реабилитации. К полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области отнесено **участие в разработке** государственных программ Ленинградской области по вопросам социальной реабилитации. Данное положение не соотносится с частью 1 статьи 179 Бюджетного Кодекса РФ (далее – БК РФ), согласно которой **порядок принятия решений о разработке** государственных программ субъекта РФ, устанавливается нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Частью 2 указанной статьи БК РФ определено, что законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ вправе осуществлять только **рассмотрение проектов** государственных программ субъектов РФ и предложений о внесении изменений в государственные программы субъектов РФ в порядке, установленном законодательством субъектов РФ. Таким образом, полагаем необходимым пункт 2 части 1 статьи 4 исключить из текста законопроекта.

Пунктом 2 части 2 статьи 4 законопроекта к полномочиям Правительства Ленинградской области отнесено определение органа исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченного координировать деятельность органов государственной власти, некоммерческих организаций, граждан. Проектируемое полномочие Правительства Ленинградской области не

соотносится со статьей 20 Устава Ленинградской области, согласно которой координация деятельности органов исполнительной власти Ленинградской области является полномочием Губернатора Ленинградской области.

Кроме того, частью 3 статьи 38 Устава Ленинградской области установлено, что Правительство Ленинградской области вправе полностью или частично передавать осуществление своих полномочий отраслевым, территориальным и иным органам исполнительной власти Ленинградской области. Соответственно, пункт 2 части 2 статьи 4 законопроекта представляется в целом излишним в связи с отсутствием самостоятельного предмета правового регулирования.

4. Согласно пункту 3 части 2 статьи 4 законопроекта полномочием Правительства Ленинградской области является создание **региональной информационной системы** для учета лиц, освободившихся из мест лишения свободы и нуждающихся в социальной реабилитации на территории Ленинградской области. Обращаем внимание, что финансово-экономическое обоснование не содержит информации о затратах на создание и обслуживание указанной информационной системы, которая должна учитываться в составе нематериальных активов уполномоченного органа исполнительной власти. Отмечаем также, что в пояснительной записке к законопроекту содержится указание на необходимость принятия постановления Правительства Ленинградской области, утверждающего порядок создания и функционирования указанной системы. Вместе с тем, в тексте законопроекта не определяется полномочие Правительства Ленинградской области по утверждению названного порядка.

Кроме того, в финансово-экономическом обосновании отсутствует информация об объеме финансирования принимаемого рассматриваемым законопроектом нового расходного обязательства, а именно – утверждение в составе бюджета Ленинградской области расходов на реализацию государственных программ по вопросам социальной реабилитации (пункт 1 части 1 статьи 4 законопроекта). В этой связи полагаем необходимым разработчику законопроекта представить дополнительную информацию о наличии мероприятий, предусматривающих социальную реабилитацию лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в действующих государственных программах Ленинградской области, а также прогнозируемую сумму дополнительных расходов областного бюджета на 2015 год с момента вступления в силу рассматриваемого областного закона.

Статьей 8 законопроекта определено, что некоммерческие организации и граждане вправе участвовать в социальной реабилитации на основании соглашений с уполномоченным органом. Отмечаем, что данная статья законопроекта содержит неопределенность в отношении предмета предусмотренных законопроектом соглашений, которая допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения. В частности, представляется неясным вопрос – следует ли рассматривать данную норму как запрет осуществлять некоммерческим организациям и гражданам деятельность по социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отсутствии соглашения с уполномоченным органом. В этом случае следует

отметить, что подобные «ограничительные» полномочия федеральным законодательством субъектам РФ не предоставлены.

Кроме того, следует учитывать, что статьей 31 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» определены формы экономической поддержки некоммерческих организаций органами государственной власти (осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; предоставление гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах; предоставление некоммерческим организациям иных льгот).

В соответствии с частью 2 статьи 78.1 БК РФ в законе субъекта РФ о бюджете субъекта РФ могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями. Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из бюджета субъекта РФ устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Таким образом, полагаем необходимым исключить статью 8 из текста законопроекта как не имеющую самостоятельного предмета правового регулирования.

Статьей 10 законопроекта устанавливается, что 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.

Обращаем внимание, что участие в социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, не относится к вопросам местного значения муниципальных образований, исчерпывающий перечень которых определен главой 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что полномочия органов местного самоуправления, установленные законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным в соответствии с указанным федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ осуществляется законами субъектов РФ.

В силу части 4.1 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных

полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 данного Федерального закона, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий. При этом, органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами (абзац первый части 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, без наделения органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области государственным полномочием по социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, фактически их участие в социальной реабилитации не может быть осуществлено.

Обращаем внимание, что в финансово-экономическом обосновании к представленному законопроекту отсутствует информация об общем объеме субвенций местным бюджетам из областного бюджета для осуществления соответствующих полномочий по социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к законопроекту его реализация не потребует финансирования из средств областного бюджета. Вместе с тем, реализация государственных программ Ленинградской области по вопросам социальной реабилитации, создание региональной информационной системы, осуществление органами государственной власти всех полномочий, предусмотренных законопроектом, неизбежно приведут к дополнительным расходам областного бюджета. В связи с этим законопроект не учитывает требования статьи 83 БК РФ, согласно которой в случае принятия закона, предусматривающего увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный закон должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ.

5. Статьей 5 законопроекта определяются полномочия «государственных органов службы занятости населения в социальной реабилитации».

В соответствии со статьей 15 Закона РФ от 19.04.1991 №1032-1 «О занятости населения в РФ» государственная служба занятости населения включает: 1) уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти; 2) органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие полномочия в области содействия занятости населения и переданное полномочие по осуществлению социальных выплат гражданам,

признанным в установленном порядке безработными; 3) государственные учреждения службы занятости населения.

Таким образом, представляется неопределенным полномочия каких государственных органов службы занятости определяются законопроектом (Федеральной службы по труду и занятости (Роструда) или органа исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющего полномочия в области содействия занятости населения). Соответственно, предлагаемая редакция статьи 5 законопроекта нарушает принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ, закрепленный в пункте «е» части 1 статьи 1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». На основании изложенного, полагаем необходимым устранить содержащееся в статье 5 законопроекта противоречие.

Сравнительный анализ перечисленных в статье 5 законопроекта полномочий государственных органов службы занятости свидетельствует, что некоторые из них в настоящее время уже осуществляются комитетом по труду и занятости Ленинградской области в соответствии с постановлением Правительства Ленинградской области от 15.08.2008 № 241 в отношении всех безработных граждан (в том числе и лиц, освобожденных из мест лишения свободы). Например, к полномочиям указанного органа исполнительной власти Ленинградской области отнесено предоставление в соответствии с законодательством о занятости населения следующих государственных услуг: организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест; содействие самозанятости безработных граждан; организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования; профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование безработных граждан, включая обучение в другой местности; социальная адаптация безработных граждан на рынке труда; содействие безработным гражданам в переезде и безработным гражданам в переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости; осуществление регистрации граждан в целях содействия в поиске подходящей работы, а также регистрации безработных граждан.

Таким образом, положения, закрепленные в статье 5 законопроекта, содержатся в других нормативных правовых актах Ленинградской области. Кроме того, указанная статья рассматриваемого законопроекта содержит нормы отсылочного характера. В этой связи статья 5 законопроекта не имеет самостоятельного предмета правового регулирования.

6. Статьей 6 законопроекта определяются полномочия органов опеки и попечительства в социальной реабилитации.

Следует отметить, что вопросы опеки и попечительства в Ленинградской области урегулированы областным законом от 31.03.1997 № 7-оз «Об органах опеки и попечительства в Ленинградской области» (далее – областной закон № 7-оз). Согласно статье 1 данного областного закона органами опеки и

попечительства в Ленинградской являются соответствующие органы исполнительной власти Ленинградской области. В статье 4 областного закона № 7-оз установлены общие полномочия и основные функции органов опеки и попечительства.

В соответствии с Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов и сложившейся практикой законопроектной работы в случае расширения полномочий органов опеки и попечительства Ленинградской области с целью устранения множественности правовых норм по одним и тем же вопросам полагаем необходимым внести изменения также в областной закон № 7-оз.

Обращаем внимание, что полномочия органов опеки и попечительства, перечисленные в статье 6 законопроекта, частично пересекаются с полномочиями указанных органов, закрепленными в статье 4 областного закона № 7-оз. В частности, статьей 4 областного закона № 7-оз установлено, что задачей органов опеки и попечительства является организация выявления детей, **оставшихся без попечения родителей**, и несовершеннолетних, **не имеющих нормальных условий для воспитания в семье**, в том числе безнадзорных детей, не имеющих места жительства или места пребывания (пункт 1 части 2 статьи 6 законопроекта), а также совершеннолетних лиц, **которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять свои права и выполнять свои обязанности** и нуждаются в установлении над ними опеки или попечительства (часть 1 статьи 6 законопроекта).

Кроме того, отмечаем, что областным законом от 17.06.2011 № 47-оз органы местного самоуправления Ленинградской области наделены отдельными государственными полномочиями Ленинградской области по опеке и попечительству. В этой связи в пояснительной записке к законопроекту необходимо отразить планируется ли наделение проектируемыми государственными полномочиями органов местного самоуправления Ленинградской области, а также в финансово-экономическом обосновании к законопроекту указать общий объем субвенций местным бюджетам из областного бюджета для осуществления новых полномочий.

Статьей 2 Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» установлено, что попечительство - форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой **назначенные органом опеки и попечительства** граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц, а также давать согласие совершеннолетним подопечным на совершение ими действий в соответствии со статьей 30 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ). Попечительство устанавливается на основании решения суда и в случае признания гражданина ограниченно дееспособным (статья 29 ГК РФ). Соответственно, часть 1 статьи 6 законопроекта, устанавливающая, что органы опеки и попечительства **по заявлению лица**, не способного по состоянию здоровья, самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности, не

соответствует федеральному законодательству. Отмечаем также, что часть 1 статьи 6 законопроекта содержит неопределенность в отношении каких лиц (совершеннолетних либо несовершеннолетних) устанавливается попечительство либо патронаж.

В этой связи отмечаем, что в соответствии со статьей 41 ГК РФ патронаж может быть установлен только над совершеннолетним дееспособным гражданином, который по состоянию здоровья не способен самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять свои обязанности. В течение месяца со дня выявления совершеннолетнего дееспособного гражданина, который по состоянию здоровья не может самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять свои обязанности, ему назначается органом опеки и попечительства помощник. Помощник может быть назначен с его согласия в письменной форме, а также с согласия в письменной форме гражданина, над которым устанавливается патронаж. Орган опеки и попечительства обязан осуществлять контроль за исполнением помощником совершеннолетнего дееспособного гражданина своих обязанностей и извещать находящегося под патронажем гражданина о нарушениях, допущенных его помощником и являющихся основанием для расторжения заключенных между ними договора поручения, договора доверительного управления имуществом или иного договора.

Таким образом, часть 1 статьи 6 законопроекта в части регулирования процедуры установления патронажа также не соотносится с нормами ГК РФ.

Обращаем внимание, что часть 2 статьи 6 законопроекта содержит неопределенные формулировки полномочий органов опеки и попечительства, осуществляемых во взаимодействии с комиссиями по делам несовершеннолетних. Так, в пункте 2 данной части не указано, о каком «устройстве» освобожденных из воспитательных колоний идет речь, в пункте 3 – не определено, кого должны консультировать органы опеки и попечительства.

7. Областным законом от 29.12.2005 № 126-оз «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области» (далее – областной закон № 126-оз) определен порядок образования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области и осуществления ими отдельных государственных полномочий. Систему комиссий в Ленинградской области составляют: комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Ленинградской области (далее - областная комиссия) и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в муниципальных районах, городских округах и городских поселениях (далее - муниципальные комиссии), образуемые при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в соответствии с областным законом от 29.12.2005 № 125-оз.

Статьей 3 областного закона № 126-оз определены полномочия областной комиссии, муниципальные комиссии образуются и осуществляют свою деятельность в соответствии с положением о муниципальной комиссии, являющимся приложением к данному областному закону.

В статье 7 законопроекта указаны общие дополнительные полномочия комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (без их разделения на полномочия областной комиссии и муниципальных комиссий). В результате в данной статье содержится неопределенность регламентации к полномочиям какой комиссии (областной или муниципальной) относится утверждение программы индивидуальной социальной реабилитации несовершеннолетнего, осуществление контроля хода и результатов реализации данной программы.

В соответствии с Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов и сложившейся практикой законопроектной работы в случае расширения полномочий комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав с целью устранения множественности правовых норм по одним и тем же вопросам, а также правовой неопределенности в части установления полномочий областной и муниципальных комиссий, следует внести изменения также в областной закон № 126-оз.

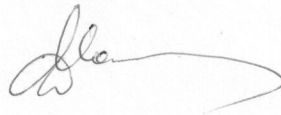
Также обращаем внимание, что не представляется возможным определить необходимость дополнительного финансирования государственных полномочий, перечисленных в статье 7 законопроекта.

На основании изложенного, законопроект нуждается в доработке.

В соответствии с требованиями статьи 31 Устава Ленинградской области законопроект может быть рассмотрен Законодательным собранием Ленинградской области при наличии заключения Губернатора Ленинградской области.

Законопроект нуждается в правках редакторского характера.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин