



Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

О.А. Петрову

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

17.08.15 № 4347-1/15-23-0

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О добровольной пожарной охране Ленинградской области»

Вносят депутаты Законодательного собрания Ленинградской области
Р.А. Илларионова, А.Ю. Попов
Первое чтение

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона, отмечает, что он внесен с частичным нарушением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области (отсутствует предусмотренное пунктом «г» статьи 42 Регламента приложение «Предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона»).

К тексту законопроекта имеются следующие замечания правового, юридико-технического и редакционного характера.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 законопроекта предлагается изменить наименование статьи 9 областного закона от 18 октября 2011 года № 81-оз «О добровольной пожарной охране Ленинградской области» (далее – областной закон № 81-оз). В действующей редакции наименование указанной статьи изложено следующим образом: «Гарантии социальной защиты членов семей работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных». Инициаторы законопроекта предлагают дополнить наименование статьи перед словом «гарантии» словом «страховые».

Таким образом, по замыслу инициаторов законопроекта, в статье 9 областного закона № 81-оз речь будет идти исключительно о страховых гарантиях социальной защиты.

Однако помимо положений о страховании жизни и здоровья работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных (пункт 3 статьи 1 законопроекта) в статье 9 инициаторами законопроекта сохраняются (хотя и в несколько измененном виде) нормы о выплате работникам добровольной пожарной охраны (добровольным пожарным) в случае причинения им увечья

или иного повреждения здоровья единовременного денежного пособия в размере, установленном Правительством Ленинградской области (пункт 4 статьи 1 законопроекта).

Поскольку единовременное денежное пособие не относится к категории страховых выплат, наименование и содержание статьи 9 областного закона № 81-оз, в случае внесения в них предлагаемых инициаторами законопроекта изменений, не будут соответствовать друг другу.

Полагаем, что наименование и содержание статьи 9 областного закона № 81-оз (в действующей редакции) в большей степени соответствуют положениям Федерального закона от 6 мая 2011 года № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» (далее – Федеральный закон № 100-ФЗ), согласно статье 19 которого «органы государственной власти и органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов устанавливают **гарантии правовой и социальной защиты** членов семей работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных, **в том числе в случае гибели работника добровольной пожарной охраны или добровольного пожарного в период исполнения им обязанностей добровольного пожарного**».

Что же касается вопроса о страховании работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных, то в Федеральном законе № 100-ФЗ данному вопросу посвящена самостоятельная статья 17, согласно которой «органы государственной власти и органы местного самоуправления, привлекающие работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных к участию в тушении пожаров, проведении аварийно-спасательных работ, спасению людей и имущества при пожарах и оказанию первой помощи пострадавшим, **могут в порядке оказания поддержки за счет бюджетных ассигнований**, предусмотренных в соответствующем бюджете на содержание указанных органов, **осуществлять личное страхование добровольных пожарных** территориальных подразделений добровольной пожарной охраны на период исполнения ими обязанностей добровольного пожарного».

Таким образом, в Федеральном законе № 100-ФЗ речь идет о **праве** (но не обязанности) органов государственной власти субъектов Российской Федерации выделять бюджетные ассигнования на осуществление **личного страхования добровольных пожарных**.

В связи с этим предложения инициаторов законопроекта, изложенные в пункте 3 статьи 1, согласно которому «жизнь и здоровье работника добровольной пожарной охраны или добровольного пожарного подлежит **обязательному государственному страхованию**», нуждаются в дополнительном обсуждении.

Понятие «**обязательное государственное страхование**» используется в федеральном законодательстве (Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») применительно к лицам, имеющим специальные звания и проходящим службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, органах по контролю за оборотом

наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органах Российской Федерации (далее – сотрудники).

В соответствии со статьей 12 указанного федерального закона жизнь и здоровье сотрудника подлежат обязательному государственному страхованию в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год. Членам семьи сотрудника и лицам, находившимся на его иждивении, выплачивается единовременное пособие в размере трех миллионов рублей в равных долях в случае гибели (смерти) сотрудника вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в учреждениях и органах; а также в случае смерти гражданина Российской Федерации, наступившей в течение одного года после увольнения со службы в учреждениях и органах вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в учреждениях и органах, исключивших возможность дальнейшего прохождения службы в учреждениях и органах.

Аналогичная норма содержится в статье 9 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

Однако положения указанных федеральных законов не распространяются на отношения, связанные с деятельностью добровольных пожарных.

Одним из видов социального страхования является обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве. Отношения в указанной сфере регулируются соответствующим федеральным законом (Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», далее также – Федеральный закон № 125-ФЗ).

В соответствии со статьей 1 указанного федерального закона обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний предусматривает возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им обязанностей **по трудовому договору и в иных установленных данным федеральным законом случаях.**

Согласно статье 5 Федерального закона № 125-ФЗ обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний подлежат физические лица, выполняющие работу на основании **трудового договора**, заключенного со страхователем.

Физические лица, выполняющие работу на основании **гражданско-правового договора**, подлежат обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, **если в соответствии с указанным договором страхователь обязан уплачивать страховщику страховые взносы.**

Учитывая, что личный состав добровольной пожарной охраны включает в себя как работников добровольной пожарной охраны, состоящих на должностях, предусмотренных штатным расписанием, так и добровольных

пожарных (статья 10 Федерального закона № 100-ФЗ), возможность распространения положений законодательства об обязательном социальном страховании на всех членов общественных объединений пожарной охраны может быть поставлена под сомнение.

В областном законе № 81-оз не содержится самостоятельной статьи, которая была бы посвящена вопросам страхования. Вместе с тем согласно пункту 7 части 2 статьи 3 областного закона № 81-оз **утверждение порядка осуществления личного страхования добровольных пожарных относится к полномочиям Правительства Ленинградской области**. Следует отметить, что указанная норма в части, касающейся определения вида страхования, в полной мере соответствует положениям ранее упоминавшейся статьи 17 Федерального закона № 100-ФЗ.

Постановлением Правительства Ленинградской области от 30 июня 2014 года № 271 (далее также – постановление № 271) утвержден порядок определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области общественным объединениям пожарной охраны в Ленинградской области.

Согласно пункту 2 указанного порядка субсидии из областного бюджета Ленинградской области предоставляются общественным объединениям пожарной охраны на возмещение части затрат, связанных с оплатой горюче-смазочных материалов в связи с участием в тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ на территории Ленинградской области, проведением медицинского обследования состояния здоровья работников (кандидатов) добровольной пожарной охраны, оплатой коммунальных услуг, **личным страхованием работников добровольной пожарной охраны**, приобретением средств индивидуальной защиты и снаряжения для работников добровольной пожарной охраны.

Размер предоставляемой субсидии не может превышать 90 процентов произведенных затрат.

Как указано в пункте 3 порядка, субсидии предоставляются в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных в сводной бюджетной росписи областного бюджета Ленинградской области для главного распорядителя бюджетных средств - комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области, и доведенных лимитов бюджетных обязательств на текущий финансовый год.

Основная проблема заключается в том, что в соответствии с пунктом 4 постановления № 271 оно вступает в силу со дня вступления в силу областного закона об областном бюджете Ленинградской области, предусматривающего предоставление субсидий общественным объединениям пожарной охраны в Ленинградской области.

Областной закон от 22 декабря 2014 года № 96-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» не предусматривает предоставления субсидий общественным объединениям пожарной охраны в Ленинградской области.

Таким образом, постановление Правительства Ленинградской области от 30 июня 2014 года № 271 «Об утверждении порядка определения и

предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области общественным объединениям пожарной охраны в Ленинградской области» до настоящего времени не вступило в силу.

Похожим образом складывается и ситуация с реализацией постановления Правительства Ленинградской области от 16 июля 2014 года № 312 «О гарантиях социальной защиты членов семей работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных» (далее также – постановление № 312).

Указанным постановлением определяются порядок и размеры выплаты единовременного пособия членам семьи работника добровольной пожарной охраны и добровольного пожарного, работавших в общественном учреждении пожарной охраны, зарегистрированном на территории Ленинградской области, в случае их гибели (смерти), а также возмещения расходов, связанных с их погребением.

Так, установлено, что единовременное пособие членам семьи работника добровольной пожарной охраны или добровольного пожарного в случае их гибели в связи с участием в тушении пожара и (или) проведении аварийно-спасательных работ либо их смерти, наступившей вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученных в период и в связи с привлечением их в установленном порядке к тушению пожаров и (или) проведению аварийно-спасательных работ, выплачивается в размере 100000 рублей каждому члену семьи. Возмещение расходов, связанных с погребением работника добровольной пожарной охраны или добровольного пожарного в случае их гибели, осуществляется по фактическим затратам, но не более 6000 рублей.

В соответствии с приложением 13 к областному закону от 22 декабря 2014 года № 96-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» на выплату единовременного пособия членам семьи работника добровольной пожарной охраны и добровольного пожарного, работавших в общественном учреждении пожарной охраны, в случае их гибели (смерти), а также на возмещение расходов, связанных с их погребением, в областном бюджете запланирована сумма, составляющая всего 406 тысяч рублей.

Принимая во внимание изложенное, полагаем, что вопросы, связанные с обеспечением гарантий социальной защиты и страхованием работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных, областным законом № 81-оз и подзаконными актами Правительства Ленинградской области в целом урегулированы, а основная проблема заключается в отсутствии финансовых средств, необходимых для их реализации.

Дополнительные вопросы вызывает содержание пункта 5 статьи 1 законопроекта, в соответствии с которым статью 10 областного закона № 81-оз предлагается изложить в следующей редакции:

«Статья 10. Страхование добровольных пожарных

Добровольные пожарные..., привлекаемые органами государственной власти Ленинградской области к участию в тушении пожаров...в соответствии с законодательством Ленинградской области и иными нормативными правовыми

актами Ленинградской области **могут быть застрахованы** за счет средств бюджета Ленинградской области в порядке, установленном Правительством Ленинградской области».

Указанное положение в определенной степени воспроизводит норму статьи 17 Федерального закона № 100-ФЗ.

Вместе с тем анализ указанного положения (в котором идет речь о том, что добровольные пожарные **могут быть** застрахованы), рассматриваемое в совокупности положениями об **обязательном государственном страховании** (пункт 3 статьи 1 законопроекта) позволяет сделать вывод о том, что их одновременное включение в текст областного закона № 81-оз приведет к правовой неопределенности, поскольку в этом случае остается неясным, является ли страхование добровольных пожарных правом или обязанностью органов государственной власти Ленинградской области.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» положения проектов нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются коррупциогенными факторами.

Кроме того, следует отметить, что статья 10 областного закона № 81-оз, которую инициаторы законопроекта предлагают изложить в новой редакции, признана утратившей силу областным законом от 16 июня 2015 года № 57-оз «О внесении изменений в областной закон «О добровольной пожарной охране Ленинградской области», в связи с чем областной закон № 81-оз в рассматриваемом случае следовало бы дополнять статьями с новой нумерацией.

Согласно части 2 статьи 5-1 областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» при внесении в Законодательное собрание Ленинградской области проекта областного закона, предусматривающего делегирование Правительству Ленинградской области отдельных полномочий, субъектом права законодательной инициативы представляются концепции соответствующих постановлений Правительства Ленинградской области, включающие развернутые характеристики и основные положения. В нарушение указанных требований инициаторами законопроекта не представлены концепции постановлений Правительства Ленинградской области об утверждении размера денежного пособия и порядка его выплаты в случае причинения работнику добровольной пожарной охраны или добровольному пожарному увечья или иного повреждения здоровья (абзац третий пункта 4 статьи 1 законопроекта), об утверждении порядка страхования добровольных пожарных (абзац третий пункта 5 статьи 1 законопроекта).

Законопроект нуждается в приведении в соответствие с требованиями Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (Приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области) и редакторских правках.

В приложении к законопроекту «Справка о состоянии законодательства в сфере правового регулирования отношений в области обеспечения пожарной безопасности» отсутствуют ссылки на приведенные в настоящем заключении

постановления Правительства Ленинградской области №№ 271 и 312, а также на областной закон от 22 декабря 2014 года № 96-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Принимая во внимание изложенные в настоящем заключении замечания правовое управление полагает, что законопроект в представленной редакции не может быть рекомендован для принятия Законодательным собранием Ленинградской области.

Начальник отдела
государственного устройства
и административного законодательства
правового управления



М.А. Михайлов