

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

29.02.2016 № 644-1/16-22-0-1

На № _____ от _____

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

Заключение

на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизма по осуществлению контроля за исполнением законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов в части обеспечения условий для доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
А.Я. Лебедевым, В.А. Дюбковым, А.В. Пониматкиным, Д.В. Соловьевым

Исследовав проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизма по осуществлению контроля за исполнением законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов в части обеспечения условий для доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур» (далее - законопроект), направленный депутатами в Законодательное собрание Ленинградской области для рассмотрения и принятия решения о целесообразности внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, правовое управление отмечает следующее.

Законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

1. В соответствии с действующей редакцией статьи 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 181-ФЗ) **федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления (в сфере установленных полномочий) и организации независимо от организационно-правовых форм обеспечивают инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) условия для**

беспрепятственного доступа к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, включая те, в которых расположены физкультурно-спортивные организации, организации культуры и другие организации), к местам отдыха и к предоставляемым в них услугам.

Статьей 9.13 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КОАП РФ) установлена административная ответственность юридических и должностных лиц за уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Уклонение от исполнения указанных требований влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 3 тыс. руб.; на юридических лиц – от 20 до 30 тыс. рублей.

Как указано в части 2 статьи 28.3 КОАП РФ, протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица **федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов**, должностные лица иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ, должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ в случае передачи им осуществления полномочий РФ по государственному контролю и надзору на основании федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ или Правительства РФ о передаче полномочий федеральных органов исполнительной власти для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ, принятых в соответствии с федеральными законами, либо заключенных в соответствии с федеральным законом соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий, указанные в данной статье.

В соответствии с пунктом 17 части 2 статьи 28.3 КОАП РФ протоколы об административном правонарушении, предусмотренном статьей 9.13 КОАП РФ, вправе составлять должностные лица **органов социальной защиты**. Согласно части 1 статьи 23.1 КОАП РФ дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 9.13 КОАП РФ, рассматривают судьи.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона № 181-ФЗ контроль за исполнением законодательства РФ о социальной защите инвалидов осуществляется федеральными органами государственной власти, при этом указанные полномочия не переданы для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ.

Соответственно, составлять протоколы об административном правонарушении, предусмотренном статьей 9.13 КОАП РФ, в настоящее время могут исключительно должностные лица федеральных органов государственной власти.

Постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты

Российской Федерации» (далее – Постановление № 610) Министерство труда и социальной защиты РФ определено в качестве федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения, в том числе реабилитации инвалидов.

Как справедливо отмечено в пояснительной записке к законопроекту, Министерство труда и социальной защиты РФ действительно не имеет территориальных органов в субъектах РФ.

Вместе с тем, согласно Постановлению № 610, в ведении Министерства труда и социальной защиты РФ находится Федеральная служба по труду и занятости, которая, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» (далее – Постановление № 324), является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим **функции по контролю и надзору в сфере** труда, занятости, альтернативной гражданской службы, специальной оценки условий труда и **социальной защиты населения**.

Федеральная служба по труду и занятости, как указано в Постановлении № 324, осуществляет свою деятельность непосредственно и **через свои территориальные органы** во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Таким образом, содержащееся в пояснительной записке к законопроекту утверждение, что федеральный орган власти в сфере социальной защиты населения не имеет территориальных органов в сфере защиты населения в субъектах РФ, является не вполне корректным.

Однако, полагаем, что рассматриваемый законопроект концептуально может быть поддержан, учитывая его положительную социальную направленность.

При принятии Законодательным собранием Ленинградской области решения о направлении соответствующего проекта федерального закона в Государственную Думу Федерального Собрания РФ необходимо иметь в виду следующее.

Согласно пункту 7 статьи 26.3 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) полномочия РФ по предметам ведения РФ, а также полномочия РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами.

Вместе с тем, следует отметить, что внесенными в Федеральный закон № 184-ФЗ изменениями (Федеральный закон от 13.07.2015 № 233-ФЗ) созданы дополнительные возможности для передачи полномочий РФ по предметам ведения РФ, а также полномочий РФ по предметам совместного

ведения РФ и субъектов РФ, не переданных федеральными законами в соответствии с пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, и отнесенных к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ.

Такие полномочия в соответствии с пунктом 7.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ в установленном указанным пунктом порядке в случае, если возможность передачи осуществления таких полномочий предусмотрена федеральными законами, регулирующими правоотношения в соответствующей сфере деятельности.

Возможность передачи полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных КОАП РФ, органам исполнительной власти субъектов РФ предусмотрена частью 2 статьи 28.3 КОАП РФ, в связи с чем указанные в обращении вопросы могут быть разрешены в порядке, установленном пунктом 7.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ (посредством принятия нормативного правового акта Правительства РФ).

Объем полномочий федеральных органов исполнительной власти, которые предполагается передать нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ, определяется исходя из полномочий федеральных органов исполнительной власти, закрепленных в устанавливающих сферу их деятельности нормативных правовых актах, и с учетом полномочий РФ по предметам ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами.

Для сведения сообщаем, что в связи с принятием Федерального закона от 13.07.2015 № 233-ФЗ соответствующие изменения внесены в 32 законодательных акта РФ.

Например, Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 № 233-ФЗ) предусмотрено, что полномочия федерального органа исполнительной власти в области кадастрового учета и ведения государственного кадастра недвижимости, предусмотренные Законом о кадастре, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ постановлениями Правительства РФ в порядке, установленном Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

На основании изложенного, вопрос передачи полномочий РФ по контролю за исполнением законодательства РФ о социальной защите инвалидов в части обеспечения условий для доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур органам

государственной власти субъектов РФ может быть решен посредством внесения в Федеральный закон № 181-ФЗ изменений, аналогичных изменениям, внесенным в Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Вместе с тем, данный вопрос относится к категории вопросов целесообразности.

2. В соответствии со статьей 26.4 Федерального закона № 184-ФЗ проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Отзыв органов государственной власти субъекта РФ на проект федерального закона по предметам совместного ведения считается положительным в случае, если **законодательный (представительный) и высший исполнительный органы государственной власти субъекта РФ выскажутся за принятие данного проекта федерального закона.**

Следует отметить, что финансово-экономическое обоснование к законопроекту содержит расчет общего объема субвенций бюджету субъекта РФ из федерального бюджета для осуществления отдельных государственных полномочий. Поскольку в Законодательном собрании Ленинградской области отсутствуют специалисты, обладающие познаниями в области проверки правильности подобных обоснований, полагаем необходимым предварительно запросить мнение отраслевых органов исполнительной власти Ленинградской области для выработки консолидированного мнения по рассматриваемому законопроекту.

3. К законопроекту имеются следующие замечания юридико-технического характера и предложения по его оформлению.

Абзац первый статьи 1 законопроекта полагаем необходимым изложить в следующей редакции: «Внести в Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (...) изменение, дополнив его статьей 4.1 следующего содержания:».

Согласно пункту 1 части 10 проектируемой статьи 4.1 Федерального закона № 181-ФЗ высшее должностное лицо субъекта РФ организует деятельность по осуществлению переданного полномочия в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами и другими документами, предусмотренными **частью девятой данной статьи.** Между тем, часть девятая предлагаемой статьи 4.1 Федерального закона № 181-ФЗ не содержит указания на документы, в соответствии с которыми должна быть организована деятельность по осуществлению переданного полномочия. Рекомендуем устранить отмеченное внутреннее противоречие между содержанием частей статьи 1 законопроекта.

Кроме того, для удобства правоприменения рекомендуем разделить проектируемую статью 4.1 Федерального закона № 181-ФЗ на пункты, пронумеровав их арабскими цифрами.

В соответствии с методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов, направленными письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18.11.2003

№ вх2-18/490, в абзаце первом статьи 2 законопроекта следует указать следующие официальные источники опубликования: Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1 (ч.1), ст.1; 2007, № 26, ст. 3089, заменив слова в скобках.

Статьей 70-1 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области определено, что субъекты, обладающие правом законодательной инициативы в Законодательном собрании, вносят в Законодательное собрание проекты федеральных законов с соблюдением норм Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ в части внесения проектов федеральных законов. Согласно статье 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ, при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы, в частности, должен быть представлен «Перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона (в рассматриваемом случае, речь, очевидно, будет идти о необходимости внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также о необходимости принятия постановления Правительства Российской Федерации об утверждении порядка определения общего объема субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления переданных полномочий)». В этой связи рекомендуем изменить наименование последнего приложения к законопроекту.

В заключение отмечаем, что в соответствии с пунктом «д» части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ при внесении в Государственную Думу законопроекта, предусмотренного частью 3 статьи 104 Конституции РФ (в частности, законопроекта, предусматривающего расходы, покрываемые за счет федерального бюджета), субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должно быть представлено заключение Правительства РФ.

Таким образом, до внесения представленного законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания РФ его необходимо будет направить для получения заключения в Правительство РФ.

Законопроект и приложения к нему нуждаются в редакторской правке.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин