



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

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

15.06.16 № 3450-1/16-22-03

На № _____ от _____

Заключение
на проект областного закона «О добровольчестве
(волонтерстве) в Ленинградской области»
Внесен депутатами А.А. Перминовым, В.С. Каторгиной,
Г.В. Куликовой, В.А. Коваленко
Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О добровольчестве (волонтерстве) в Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Обращаем внимание, что 03.04.2015 названными выше инициаторами в Законодательное собрание Ленинградской области вносился проект областного закона «О развитии добровольчества (волонтерства) в Ленинградской области» (далее – законопроект от 03.04.2015), который 07.12.2015 был ими отозван. В рассматриваемом законопроекте замечания концептуального характера к законопроекту от 03.04.2015, изложенные в заключениях Губернатора Ленинградской области от 08.05.2015 и правового управления Законодательного собрания Ленинградской области от 10.04.2015, учтены не в полном объеме. Рассматриваемый законопроект, как и законопроект от 03.04.2015, не имеет самостоятельного предмета правового регулирования. Многие положения законопроекта носят декларативный характер, не конкретизируются, порядок их реализации не устанавливается.

При этом значительная часть положений заимствована из проекта федерального закона № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)» (далее – законопроект № 300326-6), внесенного 21.06.2013 в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации членами Совета Федерации А.А. Борисовым, Ю.Л. Воробьевым, В.В. Рязанским, О.Е. Пантелеевым, депутатами Государственной Думы В.В. Ивановым, М.А. Кожевниковой, В.М. Кононовым, А.В. Ильяковым, А.Г. Когогиной, М.М. Бариевым.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, необходимость его принятия обусловлена в том числе потребностью «незамедлительного четкого правового регулирования».

Вместе с тем, основы правового регулирования благотворительной деятельности, возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления установлены Федеральным законом от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ). В частности, указанным федеральным 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). Соответственно, добровольческая деятельность является частью благотворительной деятельности, правовые основы которой регулируются Федеральным законом № 135-ФЗ.

Дополнительно отмечаем, что в экспертном заключении комитета гражданских инициатив на законопроект № 300326-6 также отмечалось, что отсутствует необходимость в обозначении специального статуса добровольца (волонтера), описания организационно-правовых форм деятельности добровольцев, правовой основы деятельности добровольцев. Доброволец (волонтер) имеет те же права и несет ту же ответственность перед законом, как и любой другой гражданин. Специальный закон о добровольчестве (волонтерстве) будет либо противоречить законодательству, либо дублировать действующие законы и подзаконные акты, что делает его принятие бессмысленным. Государственное регулирование добровольческой деятельности чревато бюрократизацией, обусловленной усложнением отчетности и необходимостью координации между собой органов государственной власти, которые в настоящее время взаимодействуют с добровольцами (волонтерами) в рамках своей компетенции.

Инициаторы законопроекта в финансово-экономическом обосновании к нему утверждают, что его принятие не приведет к дополнительным расходам областного бюджета. Однако очевидно, что реализация законопроекта повлечет за собой дополнительные расходы, поскольку законопроектом предусматривается финансовое обеспечение осуществления полномочий органов государственной власти в сфере развития добровольческой (волонтерской) деятельности (выпуск личных книжек добровольцев и ведение регионального реестра добровольцев). Источники и порядок финансирования этих расходов законопроектом не определены, что не соответствует требованиям статьи 83 Бюджетного кодекса РФ.

В материалах, представленных с законопроектом, отсутствует информация о необходимости принятия нормативных правовых актов, необходимых для

реализации положений законопроекта, что является показателем отсутствия реальных механизмов его реализации.

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

1. Законопроект содержит положения, которые выходят за рамки предмета его правового регулирования и определяются иными нормативными правовыми актами. Так, в соответствии с подпунктом 9.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ относится решение вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества, организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества. Указанные полномочия органов государственной власти субъектов РФ осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, и их содержание определяется специальными федеральными законами, в частности, Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ). Органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с установленными Федеральным законом № 7-ФЗ и иными федеральными законами полномочиями могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами благотворительной деятельности, а также деятельности в области содействия благотворительности и добровольчества (статья 31.1 Федерального закона № 7-ФЗ). Областным законом от 29.06.2012 № 52-оз «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ленинградской области» (далее – областной закон № 52-оз) установлены общие принципы, виды поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Ленинградской области.

В этой связи после принятия рассматриваемого законопроекта, могут возникнуть трудности при правоприменении в связи с невозможностью определения норм, которые необходимо будет применять в случае оказания государственной поддержки добровольческим организациям. Так, в статье 13 законопроекта установлены меры поддержки добровольческой (волонтерской деятельности), которые могут быть оказаны органами государственной власти Ленинградской области. Предлагаемый в указанной статье законопроекта перечень мер не согласуется с перечнем мер государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Ленинградской области, утвержденным статьей 5 областного закона № 52-оз. Таким образом, предметы регулирования законопроекта и областного закона № 52-оз пересекаются в части государственной поддержки. Соответственно, законопроект не в полной мере отвечает общеправовому критерию определенности и ясности нормативных правовых актов. Между тем, согласно

правовой позиции Конституционного Суда РФ, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями. Неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом (Постановления КС РФ от 25.04.1995 № 3-П, от 15.07.1999 № 11-П, от 11.11.2003 № 16-П и от 21.01.2010 № 1-П).

2. Частью 1 статьи 3 Федерального закона № 135-ФЗ определено, что законодательство о благотворительной деятельности состоит из соответствующих положений Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Федерального закона № 135-ФЗ, иных федеральных законов и законов субъектов РФ. В соответствии с положениями части 2 статьи 3 указанного федерального закона содержащиеся в других законах нормы, регулирующие благотворительную деятельность, **не должны противоречить Федеральному закону № 135-ФЗ.**

Вместе с тем, в законопроекте употребляется терминология, не соотносящаяся с определениями аналогичных понятий, установленных в Федеральном законе № 135-ФЗ («добровольческая деятельность», «доброволец», «добровольческая программа»).

Кроме того, предлагаемое в статье 1 законопроекта определение «добровольческой (волонтерской) деятельности» не позволяет отграничить волонтерскую (добровольческую) деятельность от любой другой безвозмездной деятельности, осуществляемой «на основе свободного волеизъявления путем выполнения работ, оказания услуг».

Анализ федерального законодательства показал отсутствие единого понимания добровольческой (волонтерской) деятельности, термины «добровольцы» и «волонтеры» не являются синонимичными. Приравнивание в законопроекте понятий «доброволец» и «волонтер» не соответствует положениям Федерального закона № 135-ФЗ и Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в РФ», различающими правовой статус таких лиц. В связи с этим предлагаемые в статье 1 законопроекта определения «добровольческой (волонтерской) деятельности», «добровольца (волонтера)» следует согласовать со статьями 1, 5 Федерального закона № 135-ФЗ, разграничив понятия «благотворительная организация» и «добровольческая (волонтерская) организация», «благотворительная деятельность» и «добровольческая (волонтерская) деятельность».

В статье 1 законопроекта вводится новое понятие «группа добровольцев (волонтеров)». Однако в законопроекте отсутствуют положения, регламентирующие добровольческую (волонтерскую) деятельность в составе группы (не устанавливается ее правовой статус, не определяется, в каких правовых отношениях состоят добровольческая организация и группа добровольцев, группа добровольцев и доброволец).

Предлагаемые в части 2 статьи 5 законопроекта основные виды добровольческой (волонтерской) деятельности следует терминологически соотнести со статьей 2 Федерального закона № 135-ФЗ, в которой аналогичные положения определены как цели благотворительной деятельности (например, «участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; «поддержка молодежных инициатив, детского и молодежного движения, детских и молодежных организаций»; «содействие деятельности по производству и (или) распространению социальной рекламы и иным видам социальной деятельности»).

Отдельные положения законопроекта противоречат Федеральному закону № 135-ФЗ. В частности, статьей 7.1 указанного федерального закона установлено, что условия осуществления добровольцем благотворительной деятельности от своего имени и условия участия добровольца в благотворительной деятельности юридического лица могут быть закреплены только в соответствующем гражданско-правовом договоре. Частью 3 статьи 7.1 Федерального закона № 135-ФЗ определяется, что данные договоры могут предусматривать возмещение расходов добровольцев за наем жилого помещения, проезд до места назначения и обратно, питание, уплату страховых взносов на добровольное медицинское страхование. Таким образом, закрепление указанных положений в части 1 статьи 8 законопроекта не соответствует статье 7.1 Федерального закона № 135-ФЗ.

Статьей 1 законопроекта устанавливается, что «личная книжка добровольца (волонтера)» – это документ, которым подтверждается деятельность физического лица в качестве добровольца (волонтера). Вместе с тем, в статье 7.1 Федерального закона № 135-ФЗ определено, что подтверждением деятельности добровольца является только гражданско-правовой договор. Кроме того, в законопроекте отсутствуют нормы, регулирующие порядок регистрации добровольца (волонтера), а также указание за счет каких источников это будет обеспечено. При этом следует учитывать, что возложение обязанности на добровольца (волонтера) по осуществлению его регистрации и получению личной книжки не согласуется с частью 3 статьи 5 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом.

В законопроекте предусмотрено формирование регионального реестра и реестров добровольцев (волонтеров). Однако механизм их ведения не раскрывается. В связи с изложенным предлагается уточнить вышеуказанные положения, в том числе с учетом особенностей обработки персональных данных граждан в соответствии с положениями Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

Обращаем внимание, что экспертным заключении комитета гражданских инициатив на проект федерального закона № 300326-6 отмечалось, что введение пусть и добровольной, но регистрации добровольцев (волонтеров) в действительности может обернуться обязательной регистрацией для допуска волонтеров к определенным видам деятельности. Фактически введение регистрации и личной книжки волонтеров может стать механизмом

ограничения свободы волонтерской деятельности и фактором, препятствующим развитию добровольчества.

3. Статьей 7 законопроекта определяются существенные условия гражданско-правового договора о добровольческой (волонтерской) деятельности. Полагаем необходимым исключить указанную статью из законопроекта, поскольку в соответствии со статьей 71 Конституции РФ гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции может рассматриваться как коррупциогенный фактор, определенный Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика проведения антикоррупционной экспертизы)

Кроме того, некоторые положения статьи 7 законопроекта по существу воспроизводят положения Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), имеющие прямое действие и не требующие дублирования в областном законе. Например, статьей 170 ГК РФ установлена недопустимость мнимых сделок (сделка, совершенная лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия, ничтожна).

4. Статьей 1 законопроекта определено, что уполномоченным органом добровольческой (волонтерской) деятельности может быть орган исполнительной власти Ленинградской области и (или) учреждение, или некоммерческая организация, действующие по надлежащему поручению этого органа. Предлагаемая норма не согласуется со статьей 38 Устава Ленинградской области, в соответствии с которой Правительство Ленинградской области вправе полностью или частично передавать осуществление своих полномочий только отраслевым, территориальным и иным органам исполнительной власти Ленинградской области, если это не противоречит федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу Ленинградской области или областным законам.

Вв законопроекте имеются внутренние противоречия между содержанием статей, что не допускается в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 2 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области». Так, согласно статье 1 законопроекта уполномоченным органом может являться не только орган исполнительной власти Ленинградской области, но и любая некоммерческая организация. Однако в статье 11 законопроекта к полномочиям уполномоченного органа отнесено **государственное регулирование добровольческой (волонтерской) деятельности.**

5. Статьей 13 законопроекта определяются меры поддержки добровольческой (волонтерской) деятельности. Следует отметить, что приведенные в данной статье меры носят обобщенный характер. В частности, данной статьей предусматривается освобождение добровольцев (волонтеров) от оплаты государственных или муниципальных услуг, а также освобождение организаторов добровольческой деятельности от оплаты использования

государственного или муниципального имущества. Однако в законопроекте не раскрывается механизм оказания данных мер поддержки, не устанавливаются основания и порядок их предоставления, а также иные требования, отсутствуют и отсылочные нормы, регулирующие названные вопросы.

Некоторые положения законопроекта представляются избыточными в связи с отсутствием самостоятельного предмета регулирования. Например, статья 8 законопроекта, устанавливающая отдельные права добровольцев и обязанности добровольцев (получение рекомендательных писем, право на время отдыха; добросовестное выполнение заданий, соблюдение требований охраны труда); часть 2 статьи 11 законопроекта, закрепляющая право уполномоченного органа проводить заседания и рабочие группы; часть 2 статьи 8 законопроекта, в которой в качестве одной из обязанностей добровольца (волонтера) предусмотрено соблюдение требований охраны труда, не причинение вреда третьим лицам и окружающей среде.

Абзац девятый части 1 и абзац седьмой части 2 статьи 8 законопроекта дублируют нормы статьи 7 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», которые не требуют воспроизведения в областном законе и в этой связи данное регулирование является излишним (права и обязанности добровольцев).

6. В законопроекте используются неустоявшиеся, двусмысленные термины и определения, что относится к юридико-лингвистической неопределенности, являющейся коррупциогенным фактором (Методика проведения антикоррупционной экспертизы). В частности, в законопроекте применяются такие понятия как – «социальная группа», «социально-значимые задачи», «предпринимательские структуры», «семейные группы», «навыки самореализации и самоорганизации», «общественная жизнь», «молодежные гостиницы», «молодежные инициативы» и другие.

Неясность и размытость в терминологическом аппарате создает предпосылки для произвольного толкования норм и коррупционных проявлений.

Учитывая изложенное, а также декларативный характер большинства проектируемых положений законопроекта, полагаем, что концепция законопроекта нуждается в дополнительном обосновании и обсуждении, законопроект требует существенной доработки.

В соответствии с пунктом 3 статьи 31 Устава Ленинградской области представленный законопроект должен рассматриваться Законодательным собранием Ленинградской области при наличии заключения Губернатора Ленинградской области.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин