

**ГУБЕРНАТОР
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67
Для телеграмм: Санкт-Петербург, 191311
Тел.: (812) 710-32-62, факс: (812) 271-56-27

04.07.16 8-5393/16-0-1

№

На № _____ от _____

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М. Бебенину

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрев проект областного закона «О добровольчестве (волонтерстве) в Ленинградской области», направленный письмом от 08.06.2016 № 3450-1/16-22-0-2, внесенный депутатами Законодательного собрания Ленинградской области А.А. Перминовым, В.С. Каторгиной, Г.В. Куликовой и В.А. Коваленко 2 июня 2016 года (далее – Законопроект), сообщаю следующее.

Основы правового регулирования благотворительной деятельности, понятие благотворительной деятельности, возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления определены Федеральным законом от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее - Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ). Указанным 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. Таким образом, добровольческая деятельность является частью благотворительной деятельности, правовые основы которой урегулированы Федеральным законом от 11.08.1995 № 135-ФЗ.

В статье 5 Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ дано понятие «доброволец», а в статье 2 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» дано понятие «волонтер». При этом данные понятия не являются идентичными. Вместе с тем Законопроектом предлагается ввести иное определение данных понятий, которое вступает в противоречие с федеральным законодательством.

В статье 1 Законопроекта определено понятие «группа добровольцев (волонтеров)». Вместе с тем положения, регламентирующие добровольческую (волонтерскую) деятельность в составе группы, в Законопроекте отсутствуют.

Также в статье 1 Законопроекта дано определение уполномоченного органа добровольческой (волонтерской) деятельности, которое включает в себя орган исполнительной власти Ленинградской области и(или) учреждение, некоммерческую организацию, действующие по надлежащему поручению уполномоченного органа. Вместе с тем статьей 10 Законопроекта установлено, что уполномоченный орган добровольческой (волонтерской) деятельности определяется Правительством Ленинградской области. При этом в соответствии со статьей 38 Устава Ленинградской области 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 действующему законодательству.

Статья 2 Законопроекта в части определения одной из целей добровольческой деятельности оказание безвозмездной помощи людям, нуждающимся в ней, не учитывает нормы Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ, согласно которым благотворительная деятельность направлена не только на граждан, но и на юридических лиц.

Предлагаемые в части 2 статьи 5 Законопроекта основные виды добровольческой (волонтерской) деятельности необходимо привести в соответствие со статьей 2 Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ, в которой аналогичные положения определены как цели благотворительной деятельности. Кроме того, статьей 5 Законопроекта к видам добровольческой деятельности отнесено оказание бесплатной юридической помощи, уход за памятниками, участие в сохранении культурного наследия, участие в мероприятиях по гражданской обороне и иные виды, деятельность по осуществлению которых регламентирована специальными законами, устанавливающими полномочия органов исполнительной власти и регулирующими деятельность в указанной сфере.

Положения статьи 7 Законопроекта определяющие условия (в том числе существенные) гражданско-правового договора о добровольческой (волонтерской) деятельности, требования к участникам данных договорных правоотношений, условия расторжения такого договора, противоречат действующему законодательству, поскольку условия договорных правоотношений, определено Гражданским кодексом Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации.

Статьей 8 Законопроекта определены права добровольца (волонтера) на «получение от организатора добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческой (волонтерской) организации рекомендательных писем, сертификатов об уровне подготовки, а также на внесение записей в личную книжку добровольца (волонтера) об общественно полезной деятельности, о месте работы, количестве отработанных часов, поощрениях, а также о дополнительной подготовке добровольцев». Вместе с тем понятие «организатор добровольческой (волонтерской) деятельности» Законопроектом не раскрыто.

Статьей 7.1. Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ 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 указанной статьи определяется, что данные договоры могут предусматривать возмещение расходов добровольцев за наем жилого помещения проезда до места назначения и обратно, питание, услуги страховых взносов на добровольное медицинское страхование. Однако закрепление указанных положений в части 1 статьи 8 Законопроекта не соответствует положениям статьи 7.1. Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ.

Также в статье 8 Законопроекта определено право добровольца на «обязательное и добровольное страхование в предусмотренных настоящим областным законом случаях». При этом в Законопроекте данные случаи не установлены.

Часть 3 статьи 9 Законопроекта содержит положение о том, что лицам, не прошедшим процедуру регистрации, личная книжка добровольца (волонтера) не выдается. При этом процедура регистрации Законопроектом не предусмотрена. Кроме того, статьей 1 Законопроекта установлено, что личная книжка добровольца (волонтера) – это документ, которым подтверждается деятельность физического лица в качестве добровольца (волонтера), что противоречит положениям статьи 7.1. Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ в которой определено, что подтверждением деятельности добровольца является только гражданско-правовой договор.

Положения статьи 11 Законопроекта противоречат нормам Федерального закона от 12.07.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», поскольку учреждения, некоммерческие организации, являющиеся в соответствии со статьей 1 Законопроекта уполномоченными органами, не вправе осуществлять деятельность по государственному регулированию, формированию и реализации государственной политики, регулирование вопросов организации информационной системы добровольчества (волонтерства), координации образовательных программ.

Положение части 1 статьи 13 Законопроекта частично дублирует нормы части 7 статьи 18 Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ.

Постановлением Правительства Ленинградской области от 07.03.2013 № 66 утвержден порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ленинградской области, перечень мероприятий которых определяется исходя из целей государственной политики. В этой связи установление в Законопроекте мер государственной поддержки добровольческой (волонтерской) деятельности, включаемых в государственные программы, считаю нецелесообразным.

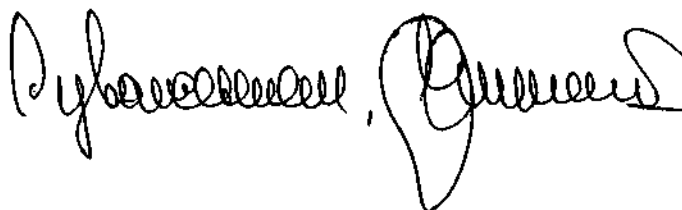
Из содержания Законопроекта можно сделать вывод, что его реализация может повлечь финансовые расходы, связанные с созданием и ведением регионального реестра добровольцев (волонтеров), выдачей личных книжек добровольцев (волонтеров), формированием базы данных вакансий для добровольцев, а также различными формами поддержки добровольческой (волонтерской) деятельности. Однако согласно финансово-экономическому обоснованию Законопроект носит организационно-распорядительный характер и не требует привлечения дополнительных средств из областного бюджета.

Предложения о принятии нормативных правовых актов, необходимых для реализации положений Законопроекта, также не приводятся.

Отмечаю, что Законопроект в целом не имеет самостоятельного предмета правового регулирования, отдельные его положения носят декларативный характер и его принятие в представленной редакции может привести к коллизии права в части противоречия между нормативными правовыми актами, регулирующими смежные правоотношения.

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание практику регулирования общественных отношений, связанных с добровольчеством (волонтерством), Законопроект требует доработки.

Губернатор
Ленинградской области

 А.Ю. Дрозденко