



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 611-55-85

19.07.2018 № 3457-1/18-22-0-4

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гражданской обороне»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
А.А. Лобжанидзе

Правовое управление, изучив проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гражданской обороне в Ленинградской области» (далее — законопроект), отмечает, что он внесен с частичным нарушением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, а именно: в перечне приложенных к законопроекту документов отсутствует предусмотренное пунктом «г» статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области приложение «Предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона».

Инициатор законопроекта предлагает, во-первых, установить, что планы гражданской обороны и защиты населения Ленинградской области и муниципальных образований Ленинградской области разрабатываются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и согласовываются с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС РФ).

Во-вторых, по мнению инициатора законопроекта, планы гражданской обороны и защиты населения должны содержать информацию об общей потребности в объектах гражданской обороны, предусматривать меры по созданию новых и сохранению имеющихся объектов гражданской обороны, поддержанию их в состоянии постоянной готовности к использованию.

В-третьих, инициатор законопроекта предлагает наделить Правительство Ленинградской области полномочиями по созданию и поддержанию в состоянии готовности объектов гражданской обороны, а также по «организационно-методическому участию в создании объектов гражданской обороны и поддержании их в состоянии постоянной готовности к использованию».

По результатам рассмотрения указанных предложений правовое управление приходит к следующим выводам.

1. В части, касающейся предложения об установлении в областном законе от 22 декабря 2017 года № 86-оз «О гражданской обороне в Ленинградской области» (далее – областной закон № 86-оз) порядка разработки и согласования «региональных» и «муниципальных» планов гражданской обороны, правовое управление отмечает, что федеральный законодатель не наделил органы государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующими полномочиями.

Согласно абзацу второму пункта 1 и абзацу второму пункта 2 статьи 8 Федерального закона от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (далее – Федеральный закон № 28-ФЗ) **органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (в пределах границ муниципальных образований) разрабатывают и реализовывают планы гражданской обороны и защиты населения.**

Согласно пункту 5 Положения о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 года № 804 (далее - Положение о гражданской обороне), **порядок разработки, согласования и утверждения указанных планов определяется МЧС РФ.**

Приказом МЧС РФ от 16 февраля 2012 года № 70дсп утвержден Порядок разработки, согласования и утверждения плана гражданской обороны и защиты населения (планов гражданской обороны).

С учетом изложенного пункт 1 законопроекта (и, соответственно, часть 1 статьи 4 областного закона № 86-оз) целесообразнее было бы изложить в следующей редакции:

«1) часть 1 статьи 4 изложить в следующей редакции:

«1. Ведение гражданской обороны на территории Ленинградской области и муниципальных образований Ленинградской области осуществляется на основе соответствующих планов гражданской обороны и защиты населения Ленинградской области и муниципальных образований Ленинградской области, **разрабатываемых, согласовываемых и утверждаемых в порядке, определенном Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.**»

Следует отметить, что аналогичная бланкетная норма содержится, например, в абзаце втором пункта 2.4 Положения об организации и ведении гражданской обороны в Ленинградской области, утвержденного Постановлением Губернатора Ленинградской области от 21 декабря 2009 года № 122-пг.

2. Согласно части 2 статьи 4 областного закона № 86-оз **планы гражданской обороны и защиты населения определяют объем, организацию, порядок обеспечения, способы и сроки выполнения мероприятий по гражданской обороне и ликвидации чрезвычайных ситуаций.**

Указанная норма дословно воспроизводит положения абзаца пятого пункта 5 Положения о гражданской обороне.

Вопрос о необходимости ее дополнения указанием на то, что планы гражданской обороны и защиты населения должны также определять **общую потребность в объектах гражданской обороны и предусматривать**

мероприятия по созданию новых и сохранению имеющихся объектов гражданской обороны, является дискуссионным.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона № 28-ФЗ мероприятия по гражданской обороне определены как **организационные и специальные действия, осуществляемые в области гражданской обороны в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.**

Статьей 6 Федерального закона № 28-ФЗ полномочиями по утверждению порядка создания убежищ и иных объектов гражданской обороны наделено Правительство Российской Федерации.

В целях реализации указанных полномочий Правительством Российской Федерации принято Постановление от 29 ноября 1999 года № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны»

В этом смысле деятельность по созданию новых объектов гражданской обороны и поддержанию в состоянии постоянной готовности существующих объектов гражданской обороны, осуществляемая в соответствии с указанными выше нормативными правовыми актами, по мнению правового управления, относится к числу **мероприятий по гражданской обороне** и, таким образом, подпадает под действие части 2 статьи 4 областного закона № 86-оз (в существующей редакции).

Подтверждением данного предположения может послужить содержание пунктов 7 и 11 Порядка создания убежищ и иных объектов гражданской обороны, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 года № 1309 (далее – Порядок создания объектов гражданской обороны), согласно которым **создание объектов гражданской обороны в мирное время** осуществляется на основании **планов**, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и согласованных с МЧС РФ, а **создание объектов гражданской обороны в период мобилизации и в военное время** осуществляется в соответствии с **планами гражданской обороны** федеральных органов исполнительной власти и организаций, **планами гражданской обороны и защиты населения** субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Вместе с тем правовое управление отмечает, что содержание пункта 7 Порядка создания объектов гражданской обороны не позволяет четко определить, идет ли в нем речь о планах гражданской обороны или об иных планах, тем более что в пункте 11 совершенно определенно говорится именно о планах гражданской обороны.

С учетом изложенного вопрос о необходимости обособления деятельности по созданию объектов гражданской обороны относится к категории вопросов целесообразности (само по себе это не противоречит федеральному законодательству, однако, как указывалось выше, данная деятельность подпадает под общее определение понятия «мероприятия по гражданской обороне»).

3. Согласно пункту 2 части 1 статьи 7 областного закона № 86-оз Правительство Ленинградской области создает и поддерживает в состоянии готовности силы и средства гражданской обороны.

Инициатор законопроекта предлагает дополнить данный пункт указанием на **объекты гражданской обороны.**

Правовое управление отмечает, что внесение указанного изменения является нецелесообразным, поскольку полномочия Правительства Ленинградской области по созданию и поддержанию в состоянии постоянной готовности к использованию **защитных сооружений и других объектов гражданской обороны** уже предусмотрены пунктом 4 части 1 статьи 7 областного закона № 86-оз.

Что касается изложения в новой редакции **подпункта 21** пункта 1 статьи 7 областного закона № 86-оз, то, во-первых, следует отметить, что статья 7, как и иные статьи областного закона № 86-оз, состоит **из частей и пунктов**, а во-вторых, часть 1 статьи 7 состоит всего из 20 пунктов, в связи с чем изложить в новой редакции несуществующий пункт 21 не представляется возможным.

Вероятно, инициатор законопроекта полагал необходимым **дополнить** часть 1 статьи 7 областного закона № 86-оз новым пунктом 21, определив в качестве нового полномочия Правительства Ленинградской области полномочие по **«принятию организационно-методического участия в создании объектов гражданской обороны и поддержании их в состоянии постоянной готовности к использованию»**.

Однако пункт 20 части 1 статьи 7 областного закона № 86-оз выступает в качестве заключительного, в соответствии с которым Правительство Ленинградской области также **«осуществляет иные полномочия в области гражданской обороны, установленные законодательством Российской Федерации»**.

При таких обстоятельствах дополнение перечня полномочий Правительства Ленинградской области возможно лишь путем включения в часть 1 статьи 7 нового пункта, имеющего нумерацию от 1 до 19 со значком «прим».

Следует отметить, что Порядком создания объектов гражданской обороны определены следующие полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: определение общей потребности в объектах гражданской обороны, создание и сохранение существующих объектов гражданской обороны и поддержание их в состоянии постоянной готовности к использованию, осуществление контроля за созданием объектов гражданской обороны и поддержанием их в состоянии постоянной готовности к использованию, ведение учета существующих и создаваемых объектов гражданской обороны.

Такое полномочие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как **«организационно-методическое участие в создании объектов гражданской обороны»**, указанным нормативным правовым актом не предусмотрено, что исключает возможность его отнесения к полномочиям Правительства Ленинградской области в соответствии с областным законом № 86-оз.

Вместе с тем иные полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренные Порядком создания объектов гражданской обороны, но не отнесенные к полномочиям Правительства Ленинградской области в соответствии со статьей 7 областного закона № 86-оз (определение общей потребности в объектах гражданской обороны, осуществление контроля за созданием объектов гражданской обороны и поддержанием их в состоянии постоянной готовности к использованию, ведение учета существующих и создаваемых объектов гражданской обороны), могут быть включены в указанный перечень.

Вопрос о необходимости внесения соответствующих изменений в статью 7 областного закона № 86-оз относится к категории вопросов целесообразности.

В заключение следует отметить, что законопроект нуждается в существенной правке в целях приведения его содержания в соответствие с требованиями Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (Приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области).

Изложенные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Проведенной в рамках настоящего исследования антикоррупционной экспертизой коррупциогенных факторов в законопроекте не выявлено.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин