

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту закона Иркутской области
«О внесении изменений в Закон Иркутской области «О гражданской
обороне в Иркутской области»

1. Субъект права законодательной инициативы

Проект закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О гражданской обороне в Иркутской области» (далее - проект закона) вносится на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области Губернатором Иркутской области. Проект закона разработан министерством имущественных отношений Иркутской области.

2. Правовое основание принятия правового акта Иркутской области

Правовым основанием для принятия проекта закона являются:

Федеральный закон от 4 ноября 2022 года № 417-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданской обороне» и статьи 1 и 14 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;

Закон Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области»,

Устав Иркутской области.

3. Состояние правового регулирования в данной сфере; обоснование целесообразности принятия

1) В части 1 статьи 1 Закона Иркутской области от 12 марта 2020 года № 25-ОЗ «О гражданской обороне в Иркутской области» (далее - Закон Иркутской области № 25-ОЗ) закреплено, что действие настоящего Закона распространяется на отношения, возникающие в процессе организации и осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории Иркутской области, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.

В соответствии с пунктом 87 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Федерации по организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне осуществляется только на региональном уровне.

В связи с чем проектом закона предлагается в части 1 статьи 1, в пункте 1 статьи 3, в пункте 2 статьи 6 Закона Иркутской области 25-ОЗ слова «межмуниципальном и» исключить.

2) Частью 1 статьей 1 Закона Иркутской области 25-ОЗ установлено, что его действие распространяется на отношения, возникающие в процессе организации и осуществления мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне в Иркутской области.

Понятие «территориальная оборона» закреплено в Федеральном законе от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне» (далее – Федеральный закон № 61-ФЗ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 22 Федерального закона № 61-ФЗ территориальная оборона - система осуществляемых в период действия военного положения мероприятий по охране и обороне военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды, по борьбе с диверсионно-разведывательными формированиями иностранных государств и незаконными вооруженными формированиями, по выявлению, предупреждению, пресечению, минимизации и (или) ликвидации последствий их диверсионной, разведывательной и террористической деятельности в целях создания благоприятных условий для функционирования указанных объектов и применения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований.

Согласно пункту 2 статьи 22 Федерального закона № 61-ФЗ территориальная оборона ведется на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, где введено военное положение, с учетом мер, применяемых в период действия военного положения.

На основании пункта 1 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении» под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне» гражданская оборона – это система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

На основании пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне» правовое регулирование в области гражданской обороны осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, «гражданская оборона» и «территориальная оборона» являются предметами правового регулирования различных федеральных законов.

При этом управление гражданской обороной осуществляется МЧС России (Указ Президента РФ от 11 июля 2004 года № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»), управление территориальной обороной осуществляется Министерством обороны Российской Федерации в соответствии с Положением о территориальной обороне, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2014 года № XXX (сведения категории ограниченного доступа).

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (пункты 87, 88 статьи 44) полномочия субъекта по гражданской и территориальной обороне разделены.

В соответствии с пунктом 3 статьи 22 Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне» Порядок организации, развертывания и ведения территориальной обороны, функции органов военного управления, органов, уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями, органами и создаваемыми на военное время специальными формированиями, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области территориальной обороны определяются Положением о территориальной обороне Российской Федерации.

Подпунктом 16 пункта 17 Указа Президента Российской Федерации от 7 декабря 2012 года № 1609 «Об утверждении Положения о военных комиссариатах» определено, что организация территориальной обороны в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях (районах территориальной обороны), руководство ее развертыванием и ведением является основной из задач военных комиссариатов.

При этом межведомственными координирующими органами, в задачи которых входит обеспечение согласованности совместных действий органов, формирований и организаций, выполняющих мероприятия по территориальной обороне на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования, являются штабы территориальной обороны.

В целях обеспечения согласованности мероприятий по территориальной обороне с мероприятиями по обеспечению режима военного положения, мобилизационными мероприятиями, мероприятиями по гражданской обороне и мероприятиями по противодействию терроризму, проводимыми на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования, которая является задачей штаба территориальной обороны, органы государственной власти, муниципальные образования и организации принимают участие в работе указанных штабов.

Так, например, во исполнение Указа Президента Российской Федерации на территории Иркутской области создан оперативный штаб по реализации Указа Президента Российской Федерации № 757 (далее – оперативный штаб Иркутской области), заседания которого проводятся на постоянной основе, с формированием повесток исходя из складывающейся обстановки.

В составе оперативного штаба Иркутской области создано три оперативные группы, сформированные исходя из функциональности и принимаемых мер, это:

1) оперативная группа по вопросам правоохранительной и оборонной работы и взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области;

2) оперативная группа по вопросам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций Иркутской области;

3) оперативная группа по вопросам мобилизации экономики Иркутской области.

Руководителями оперативных групп определены заместители Губернатора Иркутской области с учетом курируемых направлений. Секретарями определены должностные лица Правительства Иркутской области в соответствующей сфере деятельности.

К примеру, секретарем оперативной группы по вопросам правоохранительной и оборонной работы и взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области определено управление Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по правоохранительной и оборонной работе с учетом функций, определенных Положением о нем. В соответствии с пунктом 4 Положения об управлении по правоохранительной и оборонной работе, утвержденного Приказом аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области от 29 января 2010 года № 37-пра функцией управления является участие в планировании и обеспечении выполнения мероприятий по территориальной обороне.

Резюмируя изложенное, закрепление полномочия по организации взаимодействия с органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления, организациями, гражданами в сфере территориальной обороны за исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по

решению задач в области гражданской обороны, представляется избыточным и нецелесообразным.

Необходимо также отметить, что в Законе Иркутской области № 25-ОЗ отсутствует как таковое правовое регулирование вопросов, связанных с осуществлением мероприятий по территориальной обороне, за исключением упоминания в предмете регулирования настоящего закона и полномочиях исполнительного органа государственной власти Иркутской области, осуществляющего функции по решению задач в области гражданской обороны.

Учитывая изложенное, распространять действие Закона Иркутской области от 12 марта 2020 года № 25-ОЗ «О гражданской обороне в Иркутской области» на правоотношения, возникающие в том числе в процессе организации и осуществления мероприятий по территориальной обороне, нецелесообразно.

В этой связи проектом закона предлагается:

в части 1 статьи 1, в пункте 1 статьи 6 Закона Иркутской области 25-ОЗ слова «территориальной обороне и» исключить.

3) В силу пункта 4 статьи 5 Закона Иркутской области № 25-ОЗ Правительство Иркутской области организует своевременное оповещение населения, в том числе экстренное оповещение населения, об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, в военное время, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

В соответствии с пунктами 3, 7 статьи 7 Закона Иркутской области № 25-ОЗ исполнительные органы государственной власти Иркутской области:

создают и поддерживают в состоянии постоянной готовности к использованию технические системы управления гражданской обороны, системы оповещения населения об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, защитные сооружения и другие объекты гражданской обороны;

осуществляют своевременное оповещение населения, в том числе экстренное оповещение населения, об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, в военное время, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Указанные полномочия Правительства Иркутской области и исполнительных органов государственной власти Иркутской области закреплены в Законе Иркутской области № 25-ОЗ в соответствии с абзацами пятым, девятым пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне», исходя из общих полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере отношений.

Федеральным законом от 4 ноября 2022 года № 417-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданской обороне» и

статьи 1 и 14 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее - Федеральный закон № 417-ФЗ) абзацы пятый, девятый пункта 1 статьи 8 Федерального закона № 28-ФЗ изложены в новой редакции:

создают, реконструируют и поддерживают в состоянии постоянной готовности к использованию технические системы управления гражданской обороны, системы оповещения населения, защитные сооружения и другие объекты гражданской обороны;

обеспечивают и осуществляют своевременное оповещение населения.

В связи с чем в проекте закона предлагается редакцию пункта 4 статьи 5, пунктов 3,7 статьи 7 Закона Иркутской области № 25-ОЗ привести в соответствие с Федеральным законом № 417-ФЗ.

4. Предмет правового регулирования и основные правовые предписания:

Предметом правового регулирования проекта Закона являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Иркутской области в области реализации мероприятий по гражданской обороне.

Проект закона состоит из двух статей.

Статья 1 проекта закона предусматривает внесение изменений в Закон Иркутской области № 25-ОЗ

Статья 2 проекта закона регулирует порядок вступления проекта закона в силу.

5. Перечень правовых актов Иркутской области, принятия, отмены, изменения либо признания утратившими силу, которых потребует принятие данного правового акта Иркутской области:

Принятие проекта закона потребует внесения изменений в правовые акты Иркутской области:

1) постановление Правительства Иркутской области от 30 сентября 2009 года № 264/43-пп «О министерстве имущественных отношений Иркутской области»;

2) постановление Правительства Иркутской области от 6 ноября 2018 года № 814-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Обеспечение комплексных мер противодействия чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на 2019 - 2024 годы».

6. Перечень органов и организаций, с которыми проект правового акта области согласован:

Проект Закона прошел все необходимые согласования в установленном порядке.

В соответствии с указом Губернатора Иркутской области от 17 сентября 2018 года № 182-уг «О Едином портале независимой антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Иркутской области» проект закона размещен на Едином портале независимой антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов (<http://regulation.irkobl.ru>) для проведения независимой антикоррупционной экспертизы. По результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы заключения на проект закона в министерство имущественных отношений Иркутской области не поступало.

Министр имущественных
отношений Иркутской области



М.А. Бырغازова