

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**  
Комитет по социально-культурному законодательству

**РЕШЕНИЕ**

24.01.2024

№ 04/30-р

г. Иркутск

О проекте закона Иркутской области № ПЗ-19 «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области»

Рассмотрев и обсудив проект закона Иркутской области № ПЗ-19 «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области», руководствуясь статьей 60 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области, комитет

**РЕШИЛ:**

1. Внести на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области проект закона Иркутской области № ПЗ-19 «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области».

2. Рекомендовать Законодательному Собранию Иркутской области отклонить проект закона Иркутской области № ПЗ-19 «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области».

Председатель комитета



Д.А.Мясников



**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ  
КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФРАКЦИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664000, г. Иркутск, ул. Ленина, д.1 а  
Исх. № 31/У от «21» апреля 2015 г.

тел./факс (3952) 28-67-60; 34-17-92

Законодательное Собрание  
Иркутской области

В соответствии со статьей 53 Устава Иркутской области вносим в порядке законодательной инициативы на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области проект закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области»

 *Носенко О.Н.* КПРФ  
 *Габов Р.Ф.* КПРФ  
 *Бренюк С.А.* КПРФ

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	<u>1950</u>
Дата	<u>21 04</u> 20 <u>15</u> г.
на	<u>07</u> листах, индекс <u>01-12</u>

**ЗАКОН ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ  
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОН ИРКУТСКОЙ  
ОБЛАСТИ «ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСАХ ЗАЩИТЫ  
НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ  
СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО  
ХАРАКТЕРА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ»**

Статья 1

Внести в Закон Иркутской области от 8 июня 2009 года № 34-оз «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области» (Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области, 2009, №11; 2010, №25, т. 2; 2011, №31; 2012, №47, т. 1; 2013, №57, т. 2; Областная, 2013, 30 декабря, 2014, 9 апреля) изменение, дополнив главу 4 статьей 14<sup>1</sup> следующего содержания:

«Статья 14<sup>1</sup>. Социальные выплаты спасателям

1. Лица, проработавшие не менее 15 лет в качестве спасателей в аварийно-спасательных службах и участвовавшие в ликвидации чрезвычайных ситуаций, по достижении ими возраста 40 лет имеют право на получение ежемесячной социальной выплаты в размере 7200 рублей за счет средств областного бюджета.

2. Порядок назначения и выплаты ежемесячной социальной выплаты, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, определяется Правительством Иркутской области.

3. Перечень соответствующих должностей, периоды осуществления деятельности в качестве спасателей аварийно-спасательных служб, дающие право на установление ежемесячной социальной выплаты, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, а также перечень документов, необходимых для назначения указанной выплаты, утверждаются Правительством Иркутской области.

4. Ежемесячная социальная выплата, предусмотренная частью 1 настоящей статьи, назначается со дня обращения лица за указанной;

5. Ежемесячная социальная выплата, предусмотренная частью 1 настоящей статьи, прекращается в случае:

1) Назначения лицу пенсии по государственному пенсионному году № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», либо трудовой пенсии, предусмотренной Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 17Э-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», - со дня, с которого назначается пенсия по государственному пенсионному обеспечению либо трудовая пенсия;

2) смерти лица, которому осуществляется ежемесячная социальная выплата, а также признания его в установленном порядке умершим или безвестно отсутствующим - с первого числа месяца, следующего за месяцем, в котором наступила смерть указанного лица либо вступило в силу решение суда об объявлении его умершим или безвестно отсутствующим.»

Статья 2

Настоящий Закон вступает в силу с 1 января 2016 года, но не ранее чем через десять календарных дней после его официального опубликования.

Губернатор  
Иркутской области

С.В. Ерощенко

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Иркутской области «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области»

### 1. Субъект правотворческой инициативы

Субъектами правотворческой инициативы являются депутаты Законодательного Собрания Иркутской области, члены фракции КПРФ Носенко О.Н., Габов Р.Ф., Бренюк С.А.

Проект закона Иркутской области «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области» (далее - проект закона Иркутской области)

### 2. Правовое основание принятия правового акта Иркутской области

Правовой основой принятия данного закона является статья 20 Федерального закона от 2 января 2012 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».

### 3. Состояние правового регулирования в данной сфере; обоснование целесообразности принятия правового акта Иркутской области; предмет правового регулирования проекта правового акта Иркутской области и основные правовые предписания проекта правового акта Иркутской области

В соответствии с частью 7 статьи 25 Федерального закона от 22 августа 1995 года № 151 -ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» спасатели имеют право на льготное пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» такое льготное пенсионное обеспечение установлено только лицам, работавшим в качестве спасателей в профессиональных аварийно-спасательных службах, профессиональных аварийно-спасательных формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и участвовавшим в ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В то же время в субъектах Российской Федерации, в том числе и в Иркутской области, созданы аварийно-спасательные службы, выполняющие аналогичные задачи в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 22 августа 1995 года № 151 -ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», а их работники обладают таким же статусом.

Таким образом, их льготное пенсионное обеспечение не

урегулировано ни федеральным, ни законодательством Иркутской области.

Законопроектом предлагается установить меру социальной поддержки данной категории лиц - ежемесячную социальную выплату в размере 7200 рублей.

Условия назначения ежемесячной социальной выплаты взяты по аналогии с Законом Красноярского края от 10 февраля 2000 года № 9-631 «О защите населения и территории Красноярского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В связи с принятием Федерального закона от 2 октября 2012 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», внесшим изменение в статью 20 Федерального закона от 22 августа 1995 года № 151 -ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», финансовое обеспечение деятельности профессиональных аварийно-спасательных служб, в том числе прав и гарантий спасателей, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Поэтому финансирование расходов на предоставление мер социальной поддержки, предусмотренных законопроектом, предлагается осуществлять за счет средств областного бюджета до момента достижения спасателем возраста 60 лет, после чего он будет иметь право на пенсию по старости за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации либо до момента назначения ему иной пенсии, предусмотренной федеральным законодательством.

Вступление в силу будущего закона Иркутской области предлагается с 1 января 2016 года.

Принятие законопроекта позволит восполнить существующий пробел в законодательстве и обеспечить спасателям аварийно-спасательных служб Иркутской области относительно равную с работниками аналогичных организаций МЧС России социальную защиту.

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

Принятие проекта закона Иркутской области потребует принятия правовых актов Правительства Иркутской области, определяющих:

- 1) порядок назначения и выплаты ежемесячной социальной выплаты;
- 2) перечень соответствующих должностей, периоды осуществления деятельности в качестве спасателей аварийно-спасательных служб, дающие право на установление ежемесячной социальной выплаты;
- 3) перечень документов, необходимых для назначения ежемесячной социальной выплаты.

5. Финансирование действия правового акта Иркутской области

Принятие проекта закона потребует дополнительного финансирования за счет средств областного бюджета. Финансово-экономическое обоснование к проекту закона прилагается.

## **ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ**

**к проекту Закона Иркутской области «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Иркутской области»**

Проектом закона Иркутской области «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Иркутской области» (далее - проект закона) предусматривает предоставление социальных гарантий спасателей, являющихся работниками аварийно-спасательных служб Иркутской области.

Согласно проекту закона размер денежной выплаты определяется в соответствии с методикой, прилагаемой к проекту закона.

Размер денежной выплаты в размере 7200 рублей предложен по аналогии с Законом Красноярского края от 10.02.2000 №9-631 «О защите населения и территории Красноярского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Объем средств, необходимый для предоставления денежной выплаты в год, определяется исходя из среднего размера ежемесячной денежной выплаты (7200 рублей в месяц) и плановой численности получателей денежной выплаты.

Потребность в денежных средствах по годам составляет:

2016 год - 7200 (рублей) x 12 (месяц) x 4 (человек) = 345 600 рублей.

2017 год – 7200 x 12 x 7 = 604 800 рублей

2018 год – 7200 x 12 x 17 = 1 468 800 рублей

2019 год – 7200 x 12 x 22 = 1 900 800 рублей

2020 год – 7200 x 12 x 23 = 1 987 200 рублей

2021 год – 7200 x 12 x 30 = 2 592 000 рублей



Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	2656
Дата	27.05.2015 г.
на	05 листах, индекс 01-31

## ГУБЕРНАТОР ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1а  
Телефон (3952) 200-600, 200-015

Факс (3952) 241-773  
E-mail: mail@govirk.ru

27.05.2015 № 02-01-499/15  
на № 1102 от 28.04.2015

Председателю Законодательного  
Собрания Иркутской области

**С.Ф. БРИЛКЕ**

**Уважаемый Сергей Фатеевич!**

Проект закона Иркутской области «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области» (далее – проект закона), внесенный в порядке реализации права законодательной инициативы в Законодательное Собрание Иркутской области депутатами Законодательного Собрания Иркутской области, рассмотрен.

Проектом закона предлагается установить за счет средств областного бюджета меру социальной поддержки лицам, проработавшим в качестве спасателей в аварийно-спасательных службах Иркутской области не менее 15 лет и участвовавшим в ликвидации чрезвычайных ситуаций, по достижении ими возраста 40 лет в размере 7200 рублей ежемесячно.

Исходя из положений пункта «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», правовая основа для принятия проекта закона с указанным предметом правового регулирования имеется.

Вместе с тем проект закона концептуально не поддерживается в связи со следующим.

1. Статус спасателя, система гарантий его деятельности урегулированы федеральным законодательством единообразно, учитывая особый характер осуществляемых им с повышенным риском для жизни и здоровья функций (Федеральный закон от 22 августа 1995 года № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»).

В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 22 августа 1995 года № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» спасатели имеют право на льготное пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правовая природа пенсионного обеспечения заключается в предоставлении определенной категории граждан права на получение государственной поддержки ранее установленного законодательством срока выхода на трудовую пенсию (пенсию по старости). При этом по общему правилу предоставление данного права обусловлено особым характером трудовой деятельности вне зависимости от материального и социального положения гражданина.

Установление дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям лиц носит иной характер: государственная поддержка предоставляется целевым способом обратившимся за ней лицам, подтвердившим объективную потребность в ее предоставлении.

Категория граждан – получателей мер социальной поддержки сформулирована проектом закона без учета критериев нуждаемости и подразумевает безусловное предоставление ежемесячной социальной выплаты всем спасателям. Указанное не позволит соблюсти базовые принципы использования бюджетных средств, предназначенных для социальной поддержки нуждающихся в ней граждан: адресность и целевой характер.

С учетом этого, проект закона, имея целью компенсировать дефекты федерального законодательства, не предусмотревшего единый подход льготного пенсионного обеспечения всех категорий спасателей, предполагает

концептуальную подмену понятий, что нарушает базовые принципы предоставления государственной поддержки.

2. По результатам экспертизы финансово-экономического обоснования к проекту закона и с учетом фактического числа граждан, приобретающих право на указанную меру социальной поддержки, в случае его принятия реализация проекта закона повлечет дополнительные, ежегодно возрастающие расходы областного бюджета, которые к 2021 году составят около 9 млн. рублей (расчет прилагается).

В силу абзаца второго пункта 6 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением межбюджетных трансфертов).

При этом при установлении новых мер социальной поддержки необходимо иметь в виду, что в соответствии с конституционными принципами законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, полного исполнения публично-правовых обязательств с целью недопущения подрыва доверия населения Иркутской области должны быть предусмотрены соответствующие механизмы, позволяющие создать необходимые финансовые условия для надлежащего исполнения принятых Иркутской областью обязательств.

Вместе с тем согласно Закону Иркутской области от 8 декабря 2014 года № 146-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» областной бюджет характеризуется как дефицитный и принятие проекта закона, требующего дополнительных расходов областного бюджета, может привести к увеличению размера дефицита областного бюджета

и повлечь нарушение требований статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также принципа сбалансированности бюджета, установленного статьей 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

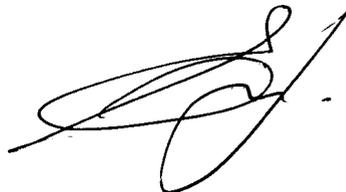
Дополнительно необходимо отметить, что мероприятия по внедрению системы оплаты труда работников областных государственных учреждений, отличной от Единой тарифной сетки, предусматривают создание условий для установления эффективной системы выплат компенсационного и стимулирующего характера. Соответствующими локальными правовыми актами, действующими в отношении спасателей, участвующих в ликвидации чрезвычайных ситуаций, установлены выплаты компенсационного и стимулирующего характера, позволяющие обеспечить надлежащий уровень социальной защищенности спасателей, учитывающие специфику, степень опасности, напряженности, важности выполняемой ими работы, в том числе предусмотрены повышающие коэффициенты к должностным окладам за стаж работы, выслугу лет.

К проекту закона также имеются замечания юридико-технического и редакционного характера.

Приложение: на 1 л. в 1 экз.

*С уважением,*

Временно исполняющий  
обязанности Губернатора  
Иркутской области



С.В. Ерошенко



**ПРОКУРАТУРА  
Российской Федерации**

**ПРОКУРАТУРА  
Иркутской области**

ул. Володарского, 5,  
г. Иркутск, 664011

08.05.2015 № 22/1-12-15  
на № 1950 от 21.04.15

И.о.председателя  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

Брилке С.Ф.

Законодательное Собрание Иркутской области		
Вх. №	2318	
Дата	12 05	2015 г.
на	01	лист(ов) индекс 01-31

Уважаемый Сергей Фатеевич,

Прокуратурой области рассмотрен проект закона Иркутской области «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области».

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26.3-1), Федеральным законом «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (ст.20) правовые основания для внесения предлагаемых изменений имеются, коррупциогенных факторов не выявлено.

Вместе с тем, в нарушение ст.54 Устава Иркутской области, согласно которой проекты законов Иркутской области, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, рассматриваются Законодательным Собранием Иркутской области по представлению Губернатора Иркутской области либо при наличии его заключения, такого заключения к проекту не приложено.

Кроме того, проектом предусмотрено, что ежемесячная социальная выплата прекращается в случае назначения лицу трудовой пенсии, в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Однако указанный Федеральный закон с 1 января 2015 года не применяется, за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий.

Также к проекту имеется ряд замечаний юридико-технического характера (пропущены слова в абз. 6 и 8 ст.1).

Прошу учесть изложенное при рассмотрении проекта.

Заместитель прокурора области

старший советник юстиции

Борисова О.А., 25-90-19

С.Д.Зенков

**А 015224**



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНЮСТ РОССИИ)**

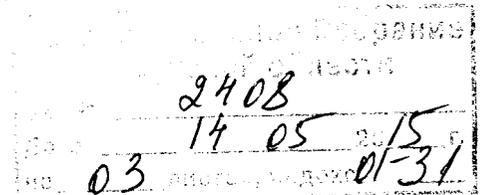
**УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

Желябова, ул., д. 6, Иркутск, 664011  
тел./факс (3952) 792-792, e-mail: ru38@minjust.ru

от 08.05.2015 № 38/02-02/2808  
На № 1950 от 21.04.15

Заместителю председателя  
Законодательного Собрания  
Иркутской области  
С.Ф. Брилке

ул. Ленина, д. 1 «а»  
г. Иркутск, 664027



### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по результатам правовой оценки проекта закона Иркутской области  
«О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах  
защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и  
техногенного характера в Иркутской области»

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области провело правовую оценку проекта закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области» (далее - Проект).

Проектом предлагается внести изменения в Закон Иркутской области от 08.06.2009 № 34-оз «Об отдельных вопросах защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области».

Предмет правового регулирования Проекта согласно пунктам «б», «ж», «з» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации - защита прав и свобод человека и гражданина; социальная защита, включая социальное обеспечение; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными действиями.

Данные общественные отношения урегулированы нормами Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 06.04.2015 № 77-ФЗ), Федерального закона от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (в редакции Федерального закона от 02.07.2013 № 185-ФЗ).

Проект является необходимым и достаточным для регулирования общественных отношений в указанной сфере. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Согласно части 2 статьи 34 Федерального закона «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» решением федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и администраций организаций могут устанавливаться дополнительные, не противоречащие указанному Федеральному закону гарантии правовой и социальной защиты работников профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований, членов нештатных и общественных аварийно-спасательных формирований, спасателей, не входящих в состав аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований.

Принятие Проекта Законодательным Собранием Иркутской области является правомерным, поскольку в соответствии с подпунктом «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации. Согласно пункту 2 части 2 статьи 44 Устава Иркутской области Законодательное Собрание Иркутской области осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Иркутской области как субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Иркутской области.

Концептуальных замечаний к Проекту не имеется.

Вместе с тем, по тексту Проекта выявлены нарушения правила юридической техники, установленного частью 3 статьи 20 Закона Иркутской области от 12.01.2010 № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», а именно:

- наименование и часть 1 статьи 14.1 Проекта не согласовано в части использования понятия «спасатели» («спасатели, являющиеся работниками аварийно-спасательных служб области»);

- часть 4 статьи 14.1 Проекта не отвечает правилам современного русского литературного языка и нормам официально-делового стиля;

- пункты 1 и 2 части 5 статьи 14.1 Проекта не отвечают требованиям логической целостности, полноты и взаимосвязанности текста.

Кроме того, в пункте 1 части 5 статьи 14.1 неверно указаны реквизиты Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Заместитель начальника Управления



О.В. Петрова



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1

тел. 24-16-09,  
факс 24-05-24,  
ksp38@irksp.ru

Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

С.Ф. БРИЛКЕ

"11" июля 2015 г. № 01/01-830  
На № \_\_\_\_\_ от "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 201\_\_ г.

О направлении заключения КСП  
области № 01/26-э от 11.06.2015

Уважаемый Сергей Фатеевич!

Направляем заключение КСП Иркутской области № 01/26-э от 11.06.2015 на проект Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области», рассмотренное на коллегии 11.06.2015.

Приложение: на 2 л. в 1 экз.

Председатель

С уважением,

И.П. Морохоева

Законодательное Собрание Иркутской области	
Бх. №	2956
Дата	11.06.2015 г.
на	03 листах, индекс 01-31



## КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект Закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области»»

11.06.2015

№ 01/26-7

г. Иркутск

экз.1

*Рассмотрено на коллегии КСП  
Иркутской области 11.06.2015 № 6/210  
и утверждено распоряжением председателя  
от 11.06.2015 № 67р*

Заключение по результатам экспертизы проекта Закона «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области» (далее - Законопроект) подготовлено на основании поручения Законодательного Собрания Иркутской области от 18.05.2015 № 1238. Экспертиза показала следующее.

Законопроектом предлагается Закон области от 08.06.2009 № 34-оз «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области» дополнить статьей 14<sup>1</sup> «Социальные выплаты спасателям», в том числе в части того, что лица, проработавшие не менее 15 лет в качестве спасателей в аварийно-спасательных службах и участвовавшие в ликвидации чрезвычайных ситуаций, по достижении ими возраста 40 лет имеют право на получение ежемесячной социальной выплаты в размере 7 200 рублей за счет средств областного бюджета.

Из пояснительной записки к Законопроекту следует, что предлагаемая ежемесячная социальная выплата из регионального бюджета для спасателей может быть установлена аналогично норме о льготном пенсионном обеспечении для спасателей МЧС РФ (федеральные средства).

В силу положений Конституции РФ, федеральных законов от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» и от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» органы государственной власти субъекта РФ вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта РФ на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

При этом согласно статье 26.3.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ финансирование указанных полномочий не является обязанностью субъекта РФ, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

Принятие Законопроекта повлечет дополнительные расходы областного бюджета, которые согласно финансово-экономическому обоснованию составят: в 2016 году – 345,6 тыс. рублей, в 2017 году – 604,8 тыс. рублей, в 2018 году – 1 468,8 тыс. рублей. При этом источники финансирования не указаны.

Согласно Закону «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» бюджет на период 2015-2017 годов сформирован с дефицитом. Его размер на 2016 год составит 11,7 млрд. рублей (или 13,1%), на 2017 год – 12,8 млрд. рублей (или 14,3%), при максимально допустимом размере 15% (статья 92.1 БК РФ).

Кроме того, в Законопроекте отсутствует порядок (методика) определения размера ежемесячной социальной выплаты в размере 7 200 рублей.

Анализ аналогичных норм в других регионах показал, что для спасателей по достижении возраста 40 лет и стажа не менее 15 лет предусмотрена ежемесячная социальная выплата в размере 7 200 рублей с ежемесячной индексацией в Красноярском крае (закон от 10.02.2000 № 9-631), в размере 45% от должностного оклада по занимаемой должности на момент назначения выплаты с ежегодным увеличением на 3% за каждый год стажа сверх 15 лет, но не более 75% от должностного оклада в Орловской области (постановление от 09.03.2006 № 368). В силу положений статьи 72 Конституции РФ, статьи 1 Федерального закона 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ», статьи 2 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» ОГВ субъектов РФ наделены полномочиями по осуществлению самостоятельного правового регулирования отношений, связанных с пенсионным обеспечением граждан за счет средств бюджетов субъектов РФ, включая определение оснований, условий, порядка предоставления дополнительных пенсий, а также их размеров. Например, в Удмуртской Республике для спасателей со стажем работы не менее 15 лет по достижении возраста 40 лет предусмотрена выплата пенсии по старости за счет средств бюджета в размере 1400 рублей, которые увеличиваются на 15% за каждые 5 лет стажа сверх 15 лет, но не более чем на 45% (закон от 27.06.2006 № 32-РЗ).

На основании изложенного, считаем, что Законопроект нуждается в доработке.

Председатель



И.П. Морохоева

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект Закона Иркутской области «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области» (далее - проект закона, проект, законопроект)

Проект закона внесен депутатами Законодательного Собрания Иркутской области О.Н. Носенко, Р. Ф. Габовым, С. А. Бренюком с нарушением требований областного законодательства. В соответствии частью 3 статьи 54 Устава Иркутской области, частью 1 статьи 45 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» проекты законов Иркутской области, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, рассматриваются Законодательным Собранием Иркутской области по представлению Губернатора Иркутской области либо при наличии его заключения. Такое заключение к проекту закона не представлено.

Законопроектом предлагается установить за счет средств областного бюджета регулярную социальную выплату категории лиц, соответствующей в совокупности следующим признакам:

- проработавшие не менее 15 лет в качестве спасателей в аварийно-спасательных службах (абзац третий статьи 1 проекта);
- участвовавшие в ликвидации чрезвычайных ситуаций (абзац третий статьи 1 проекта);
- достигшие возраста 40 лет (абзац третий статьи 1 проекта);
- должность, которых входит в перечень должностей, установленных Правительством Иркутской области (абзац пятый статьи 1 проекта);
- осуществляющие деятельность в качестве спасателей аварийно-спасательных служб в периоды деятельности, установленные Правительством Иркутской области (абзац пятый статьи 1 проекта),  
(далее – спасатели Иркутской области).

Оказание регулярной социальной помощи указанной категории лиц обосновывается необходимостью выравнивания уровня социальной защиты спасателей Иркутской области относительно совокупности установленных законом прав лиц, проработавших в аварийно-спасательных службах соответствующего федерального органа исполнительной власти (далее – федеральные спасатели). Необходимость такого выравнивания аргументируется отсутствием права на досрочное назначение страховой пенсии по старости у спасателей Иркутской области в отличие от федеральных спасателей.

1. В соответствии со статьей 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 29 января 2004 года № 2-П, принципы правовой справедливости и равенства, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как правовом и социальном государстве, в том числе права на социальное обеспечение (в частности, пенсионное обеспечение), ... предполагают правовую определенность и связанную с ней предсказуемость законодательной политики.. Конституционный Суд Российской Федерации указал на необходимость соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм.

Исходя из принципа предсказуемости законодательной политики и недопустимости произвольных изменений в действующей системе норм, при правовой оценке законопроекта в первую очередь представляется необходимым исходить из социальной и пенсионной правовых доктрин, определяющих направления развития российского законодательства в названных сферах.

Согласно разделу II Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 года № 2524-р (далее – Стратегия пенсионного развития) пенсия представляет собой компенсацию части утраченной заработной платы работника в случаях достижения им пенсионного возраста, наступления инвалидности, а также в связи со смертью кормильца (применительно к нетрудоспособным членам семьи умершего работника).

В разделе I Стратегии пенсионного развития к значительным внутренним негативным факторам в пенсионной системе относят:

- нерешенную проблему досрочных пенсий;
- утрату пенсией в значительной мере функции страхования потери заработка в связи с достижением пенсионного возраста.

В подразделе «Реформирование системы досрочных пенсий» раздела III Стратегии пенсионного развития указывается, что действующая в настоящее время система установления досрочных пенсий социально несправедлива. Право на получение этих пенсий предоставляется независимо от фактических условий труда, показателей здоровья и сохранения трудоспособности работников. Льготные пенсии компенсируют работникам неблагоприятные условия труда, ответственность за которые должны нести работодатели.

В целях развития новых форм социальных гарантий работникам проводится поэтапная трансформация института досрочных пенсий, а также создание условий по предоставлению работникам гарантий и компенсаций в рамках трудовых и (или) коллективных договоров.

Подходы к комплексному преобразованию системы досрочных пенсий с установлением нового механизма формирования и реализации социальных прав застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми услови-

ями труда и на отдельных видах работ, поручено проработать соответствующим федеральным органам власти к июню 2015 года.

Определенные шаги в указанном направлении сделаны: так, с 1 января 2015 года, сохраняя право на досрочное назначение страховой пенсии федеральным спасателями, федеральный законодатель вводит дополнительное условие назначения досрочной пенсии – наличие индивидуального пенсионного коэффициента в размере не менее 30 (статья 30 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»).

Одновременно Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (далее – Концепция долгосрочного развития), определила переход от выплаты компенсаций за работу с вредными (опасными), тяжелыми и иными особыми условиями труда, основанной на статусном (списочном) подходе, к выплате компенсаций за фактические условия труда по результатам аттестации рабочих мест.

Таким образом, согласно Стратегии пенсионного развития наличие права на досрочную пенсию у федеральных спасателей рассматривается как негативное явление и не является безусловным подтверждением нарушения равного статуса спасателей Иркутской области, не имеющих такое право. Компенсация работникам неблагоприятных условий труда должна осуществляться работодателями, а не путем прямого финансирования из бюджета. Законодательством установлены другие компенсационные социальные механизмы: в случае утраты спасателями Иркутской области заработной платы в связи с наступлением инвалидности из-за особых неблагоприятных условий труда им может быть назначена пенсия по инвалидности.

Согласно положениям социальной и пенсионной правовых доктрин принципы пенсионного и социального обеспечения имеют существенные различия: Концепцией долгосрочного развития установлено, что основными целевыми ориентирами социальной политики являются борьба с бедностью, в том числе обеспечение адресности выплаты социальных пособий, привязанных к уровню доходов населения (объем средств, поступающий реально нуждающимся семьям). В то время как пенсионное обеспечение призвано компенсировать часть утраченного заработка в связи со старостью, инвалидностью, потерей кормильца, другими причинами, признаваемыми законом социально существенными и социально уважительными (пункт 13 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2012 года № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии»).

Концепция долгосрочного развития предусматривает осуществление комплекса мер социальной политики, направленных на повышение эффективности социальной поддержки отдельных групп населения с низкими доходами, в том числе путем усиления адресности региональных программ государственной социальной помощи, совершенствования процедур провер-

ки нуждаемости граждан.

Указанное устанавливает для законодателя правовые ориентиры при принятии решения об установлении социальной помощи отдельным категориям граждан за счет средств бюджета: это преодоление бедности, учет уровня доходов населения, проверка нуждаемости. Согласно проекту в отношении спасателей Иркутской области ни один из названных критериев не устанавливается, что ведет к нарушению принципа адресности социальной помощи, нарушению принципа направленности социальной помощи на преодоление бедности.

Таким образом, необходимость в социальной защите спасателей Иркутской области субъектами законодательной инициативы не аргументирована с точки зрения нуждаемости в социальной денежной помощи. Предложенные обоснования не учитывают уровень доходов бедных слоев населения области, относительно которого и необходимо осуществлять выравнивание доходов спасателей Иркутской области. В случае утраты постоянно заработка из-за особенных вредных, тяжелых условий труда в аварийно-спасательных службах до достижения пенсионного возраста спасателями Иркутской области решение вопроса необходимо осуществлять в рамках пенсионного законодательства, в том числе посредством пенсионного обеспечения в связи с инвалидностью.

2. При определении обоснованности установления мер социальной денежной помощи спасателям Иркутской области необходимо иметь в виду, что равный статус спасателей не означает автоматического обычного выравнивания.

Законодательно установлены различия и в правах различных категорий федеральных спасателей. Так, например, правом на досрочное назначение пенсии обладают только те федеральные спасатели, должности которых включены в специальные перечни должностей и специальностей работников, постоянно работавших спасателями в профессиональных аварийно-спасательных службах, профессиональных аварийно-спасательных формированиях и участвовавших в ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Кроме того, законодательно установлены различия трудовой функции федеральных спасателей и иных спасателей.

Согласно статье 7 Федерального закона от 22 августа 1995 года № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (далее – Закон о спасателях) профессиональные аварийно-спасательные службы создаются:

- в федеральных органах исполнительной власти;
- в субъектах Российской Федерации;
- в органах местного самоуправления
- в организациях, для которых законодательно предусмотрено обязательное наличие собственных аварийно-спасательных служб.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007

года № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера подразделяются на чрезвычайные ситуации:

- локального характера;
- муниципального характера;
- межмуниципального характера;
- регионального характера;
- межрегионального характера;
- федерального характера.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. Только при недостаточности вышеуказанных сил и средств привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти (статья 7 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Поскольку федеральные спасатели участвуют в ликвидации только особо сложных и масштабных чрезвычайных ситуаций, законодатель презюмировал более высокую вредность (опасность), тяжесть условий труда, негативно влияющих на продолжительность их трудоспособности по сравнению с иными категориями спасателей, и установил право на досрочное назначение страховой пенсии, источником формирования которой должны быть дополнительные страховые взносы работодателей, а не прямое финансирование из бюджета.

3. К недостаткам законопроекта также относится отсутствие определенности и ясности в определении категории спасателей Иркутской области, поскольку предполагается дополнительное подзаконное регулирование.

На основании статьи 1 Закона о спасателях:

- аварийно-спасательная служба - это совокупность органов управления, сил и средств, предназначенных для решения задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, функционально объединенных в единую систему, основу которой составляют аварийно-спасательные формирования;

- спасатель - это гражданин, подготовленный и аттестованный на проведение аварийно-спасательных работ.

Аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования могут создаваться в том числе на постоянной штатной основе. Это профессиональные аварийно-спасательные службы, профессиональные аварийно-спасательные формирования (статья 7 Закона о спасателях).

Фактически законопроект к лицам, проработавшим в качестве спасателей в аварийно-спасательных службах, относит:

- штатных спасателей (работающих по трудовому договору в аварийно-

спасательной службе на момент назначения социальной выплаты);

- нигде не работающих спасателей, но ранее работавших по трудовому договору в аварийно-спасательной службе;

- спасателей, ранее работавших по трудовому договору и не состоящих на момент назначения социальной выплаты в трудовых отношениях с аварийно-спасательной службой, но состоящих в трудовых отношениях (заключивших служебный контракт) с другим работодателем.

Аварийно-спасательные службы согласно определению в проекте закона относятся к постоянным аварийно-спасательным службам всех вышеназванных организационно-правовых форм и форм собственности.

Таким образом, проектом предлагается предоставить социальные выплаты как спасателям, работающим в аварийно-спасательных службах, созданных Правительством Иркутской (далее – региональные спасатели), так и федеральным спасателям, дислоцирующимся на территории Иркутской области, спасателям, работающим в профессиональных аварийно-спасательных службах, созданных в организациях и органами местного самоуправления. С учетом обоснований, содержащихся в пояснительной записке, категория лиц, определенных в качестве нуждающихся в социальной выплате, требует корректировки.

4. В ранее поступавших в Законодательное Собрание Иркутской области обращениях, связанных с оплатой труда региональных спасателей, предлагаемая социальная выплата рассматривалась как способ увеличения доходов работающих региональных спасателей, достигших возраста 40 лет и имеющих соответствующий 15-летний специальных стаж. В обоснование приводилось то обстоятельство, что федеральные спасатели, продолжая работу в аварийно-спасательных службах после 40 лет, получают как заработную плату, так и досрочную страховую пенсию.

В соответствии со статьей 129 Трудового кодекса Российской Федерации заработная плата (оплата труда работника) - вознаграждение за труд, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

Приказом ОГБУ «Аварийно-спасательная служба Иркутской области» от 24 ноября 2014 года № 79л/с утверждено Положение об оплате труда работников областного государственного бюджетного учреждения «Аварийно-спасательная служба Иркутской области». Пунктом 16 Положения предусмотрено установление повышающего коэффициента за стаж работы, выслугу лет в процентном отношении к должностному окладу. Главой 3 Положения предусмотрены выплаты компенсационного характера, в том числе на работах с вредными и (или) опасными условиями труда по результатам спе-

циальной оценки труда.

В указанной связи повышение уровня трудовых гарантий региональных спасателей должно осуществляться надлежащими правовыми методами и инструментами, установленными трудовым законодательством.

5. На основании статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Однако предлагаемая мера социальной денежной помощи спасателям не отвечает базовым доктринальным требованиям к мерам социальной защиты как:

- преследующая цель повышения доходов спасателей как отдельной группы населения;
- не основанная на соотношении уровня доходов спасателей и уровня доходов бедных слоев населения;
- не основанная на критерии нуждаемости в социальной денежной помощи;
- не направленная на преодоление бедности населения.

Об отсутствии бесспорной необходимости социальной защиты указанной категории лиц, некорректном смешении механизмов социального, пенсионного обеспечения и трудовых прав и гарантий свидетельствует также норма проекта закона о прекращении выплаты предлагаемой меры социальной защиты в момент назначения пенсии по старости (норма требует приведения в соответствие с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»). Законопроект не учитывает, что по общему правилу пенсия по старости назначается со дня обращения за указанной пенсией (статья 22 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях») и несвоевременное назначение пенсии может произойти по вине спасателя.

Начальник правового управления

 И.Н. Ощипок

Начальник отдела по законодательству об  
областной природоресурсной политике

 С.И. Родионова