

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 12 ноября 2020 года № 492

Об утверждении результатов проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 22 декабря 2017 года № 86-оз "О гражданской обороне в Ленинградской области"

Законодательное собрание Ленинградской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые результаты проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 22 декабря 2017 года № 86-оз "О гражданской обороне в Ленинградской области".

2. Разместить настоящее постановление на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и включить его в ежегодный доклад о состоянии законодательства Ленинградской области.

3. Контроль за исполнением постановления возложить на постоянную комиссию по законности и правопорядку Законодательного собрания Ленинградской области.

4. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательного собрания

С. Бебенин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением
Законодательного собрания
Ленинградской области
от 12 ноября 2020 года № 492
(приложение)

РЕЗУЛЬТАТЫ
проведенного мониторинга правоприменения областного закона
от 22 декабря 2017 года № 86-оз "О гражданской обороне
в Ленинградской области"

1. Информационно-аналитические материалы о состоянии законодательства Ленинградской области

1.1. Общие положения

Областной закон от 22 декабря 2017 года № 86-оз "О гражданской обороне в Ленинградской области" (далее – областной закон № 86-оз) принят Законодательным собранием Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) 4 декабря 2017 года, подписан Губернатором Ленинградской области и вступил в силу 25 декабря 2017 года со дня его опубликования на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>.

Областной закон № 86-оз принят в целях исполнения полномочий Ленинградской области, определенных Федеральным законом от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ "О гражданской обороне" (далее – Федеральный закон № 28-ФЗ), Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), Уставом Ленинградской области.

Порядок принятия (обнародования) правового акта соблюден, форма и текст областного закона № 86-оз соответствуют правилам юридической техники.

Как следует из преамбулы, областной закон № 86-оз регулирует отношения в области организации и ведения гражданской обороны на территории Ленинградской области и его действие распространяется на отношения, возникающие в процессе осуществления органами государственной власти Ленинградской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, организациями независимо от их организационно-правовой формы мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Ленинградской области от опасностей, возникающих при военных конфликтах

или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

1.2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в области гражданской обороны

Задачи, правовые основы их осуществления и полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области гражданской обороны определены Федеральным законом № 28-ФЗ.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона № 28-ФЗ гражданская оборона определена как 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.

Согласно статье 3 Федерального закона № 28-ФЗ правовое регулирование в области гражданской обороны осуществляется в соответствии с указанным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут принимать муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы гражданской обороны.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области гражданской обороны установлены статьей 8 Федерального закона № 28-ФЗ.

При этом соответствии с подпунктом 45 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно, относится решение вопросов организации и осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории субъекта Российской Федерации, 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. Указанные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне на муниципальном уровне отнесены к вопросам местного значения всех видов муниципальных образований (с учетом особенностей их осуществления

на территориях сельских поселений) (пункт 23 части 1, часть 3 и 4 статьи 14, пункт 21 части 1 статьи 15 и пункт 28 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Следует отметить, что конкретизация указанных региональных и муниципальных полномочий в сфере организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне установлена Федеральным законом № 28-ФЗ, Указом Президента Российской Федерации от 20 декабря 2016 года № 696 "Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года".

В настоящее время региональные законы в области гражданской обороны приняты в 58 субъектах Российской Федерации за период с 2017 по 2020 год.

В большинстве случаев указанные законы приняты регионами в целях разграничения полномочий органов государственной власти в области гражданской обороны (как например, в Рязанской, Калужской, Кировской, Костромской областях и др.) и не содержат норм, дублирующих Федеральный закон № 28-ФЗ.

Основанием для принятия субъектами Российской Федерации региональных законов в области гражданской обороны явились изменения, внесенные в статью 3 Федерального закона № 28-ФЗ. Так, Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданской обороне" субъектам Российской Федерации было предоставлено право осуществлять правовое регулирование в области гражданской обороны посредством принятия нормативных правовых актов, а органам местного самоуправления в пределах своих полномочий – принимать муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы гражданской обороны. Кроме того, Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 84-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданской обороне" статья 3 Федерального закона № 28-ФЗ дополнена положением, предусматривающим принятие также региональных законов в указанной сфере правового регулирования.

1.3. Оценка эффективности действия областного закона № 86-оз

За весь период действия в областной закон № 86-оз изменения вносились два раза.

Первое изменение было внесено областным закон от 14 мая 2018 года № 35-оз "О внесении изменения в статью 12 областного закона "О гражданской обороне в Ленинградской области" (опубликован 18 мая 2018 года на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>).

Изначально в части 2 статьи 12 областного закона № 86-оз в качестве лиц, осуществляющих руководство гражданской обороной на территориях муниципальных образований Ленинградской области, были определены главы муниципальных образований Ленинградской области. Однако в соответствии со сложившейся во многих муниципальных образованиях Ленинградской

области практикой указанные полномочия фактически осуществлялись главами местных администраций. В целях создания для органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области возможности самостоятельно определять, какое должностное лицо будет осуществлять руководство гражданской обороной на территории соответствующего муниципального образования, частью 2 статьи 12 областного закона № 86-оз было установлено, что руководство гражданской обороной на территориях муниципальных образований Ленинградской области осуществляют руководители органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области. Данное положение соответствовало пункту 4 статьи 11 Федерального закона № 28-ФЗ.

Второе изменение в областной закон № 86-оз было вызвано изменениями, внесенными в Федеральный закон № 28-ФЗ Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 84-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданской обороне", который вступил в силу с 29 октября 2019 года. Областным законом от 11 октября 2019 года № 72-оз "О внесении изменений в областной закон "О гражданской обороне в Ленинградской области" (опубликован 14 октября 2019 года на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>) внесены соответствующие изменения в областной закон № 86-оз.

В статье 5 изменено наименование органов, обеспечивающих координацию деятельности органов управления гражданской обороной в Ленинградской области; в статье 12 уточнено, что руководство гражданской обороной на территориях муниципальных образований Ленинградской области осуществляют главы местных администраций муниципальных образований Ленинградской области; устранена техническая ошибка в пункте 5 статьи 8; признаны утратившими силу статьи 9 – 11 закона, определяющие полномочия органов местного самоуправления, организаций, а также права и обязанности граждан в области гражданской обороны, поскольку указанные полномочия, права и обязанности исчерпывающим образом определены в Федеральном законе № 28-ФЗ.

В целях выявления эффективности действия рассматриваемого областного закона постоянной комиссией по законности и правопорядку предварительно были направлены соответствующие запросы в комитет правопорядка и безопасности Ленинградской области и в органы местного самоуправления Ленинградской области (далее – органы местного самоуправления).

Комитет правопорядка и безопасности Ленинградской области представил информацию об отсутствии проблем, требующих законодательного регулирования.

Вместе с тем, из проведенного анализа информации, полученной от органов местного самоуправления, следует, что органы местного самоуправления не могут определить эффективность областного закона № 86-оз в целях оценки результатов его действия. В обосновании данной позиции органы местного самоуправления Ленинградской области указали следующие причины:

областной закон № 86-оз не определил в статье 2 дополнительные задачи в области гражданской обороны для органов местного самоуправления, а только ссылается на их определение в соответствии со статьей 2 Федерального закона № 28-ФЗ;

областной закон № 86-оз в основном дублирует положения Федерального закона № 28-оз;

областным законом № 86-оз не установлено (и не может быть установлено) полномочий для органов местного самоуправления, также не установлены ограничения (запреты) в области гражданской обороны органам местного самоуправления и не определены их функции.

Как отмечено органами местного самоуправления, в практической деятельности они руководствуются непосредственно Федеральным законом № 28-ФЗ, подвергаются проверкам органами государственного надзора по исполнению возложенных на них полномочий в области гражданской обороны и несут административную ответственность в случае ненадлежащего исполнения указанных полномочий.

Следует отметить, что самостоятельные полномочия органов местного самоуправления установлены пунктом 2 статьи 8 Федерального закона № 28-ФЗ. Кроме того, в соответствии с пунктом 3 статьи 18 указанного Федерального закона обеспечение мероприятий местного уровня по гражданской обороне, защите населения и территорий муниципального округа является расходным обязательством муниципального образования.

Таким образом, в ходе анализа информации о реализации областного закона № 86-оз установлено, что фактически положения областного закона № 86-оз не регулируют вопросы гражданской обороны на местном уровне.

При проведении анализа нормативных правовых актов в области гражданской обороны установлено, что кроме областного закона № 86-оз в Ленинградской области во всех случаях, предусмотренных Федеральным законом № 28-ФЗ, в соответствии с полномочиями Губернатора Ленинградской области и Правительства Ленинградской области приняты необходимые нормативные правовые акты, регулирующие вопросы гражданской обороны:

постановление Правительства Ленинградской области от 3 декабря 2007 года № 306 "О создании и содержании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств в Ленинградской области";

постановление Губернатора Ленинградской области от 10 мая 2007 года № 71-пг "Об образовании комиссии по повышению устойчивости функционирования объектов экономики Ленинградской области в чрезвычайных ситуациях мирного времени и в особый период";

постановление Губернатора Ленинградской области от 14 июля 2008 года № 142-пг "О планировании, организации подготовки и проведения эвакуации населения Ленинградской области при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в мирное время";

постановление Губернатора Ленинградской области от 21 декабря 2009 года № 122-пг "Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в Ленинградской области";

постановление Правительства Ленинградской области от 30 мая 2014 года № 206 "О создании и поддержании в состоянии постоянной готовности к использованию технических систем управления гражданской обороны Ленинградской области";

постановление Правительства Ленинградской области от 4 июня 2014 года № 222 "О планировании мероприятий по гражданской обороне на территории Ленинградской области";

постановление Правительства Ленинградской области от 9 июня 2014 года № 226 "Об утверждении Положения о поддержании сил и средств гражданской обороны Ленинградской области в постоянной готовности";

постановление Правительства Ленинградской области от 16 июня 2014 года № 244 "Об утверждении Положения о планировании мероприятий по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время и содействию устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера";

постановление Правительства Ленинградской области от 10 января 2017 года № 1 "О создании на территории Ленинградской области сил гражданской обороны";

постановление Правительства Ленинградской области от 1 марта 2019 года № 85 "Об организации оповещения населения Ленинградской области и о признании утратившим силу постановления Правительства Ленинградской области от 9 июня 2014 года № 227".

В целях оценки эффективности реализации областного закона № 86-оз по показателю финансовой обеспеченности установлено, что реализация мероприятий по гражданской обороне и их финансирование осуществляются в соответствии с подпрограммой "Предупреждение чрезвычайных ситуаций, развитие гражданской обороны, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной и общественной безопасности" (далее – Подпрограмма), которая действует в рамках государственной программы Ленинградской области "Безопасность Ленинградской области", утвержденной постановлением Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 года № 396.

Контрольно-счетной палатой Ленинградской области в 2018 году проводилась проверка целевого и эффективного использования средств областного бюджета Ленинградской области, выделенных на обеспечение и поддержание в постоянной готовности систем гражданской обороны, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 – 2017 годах и первом квартале 2018 года.

В представленном в Законодательное собрание отчете (вх. № 4318 от 10 сентября 2018 года) Контрольно-счетной палатой Ленинградской области указано на выявленные нарушения в определении целевых показателей

(индикаторов) Подпрограммы, а также отмечено, что не были достигнуты плановые показатели (индикаторы) по выполнению отдельных мероприятий Подпрограммы по гражданской обороне.

В соответствии с постановлением Законодательного собрания от 24 октября 2018 года № 444 Законодательное собрание согласилось с выводами и предложениями, изложенными в указанном отчете Контрольно-счетной палаты Ленинградской области.

В рамках проводимого мониторинга областного закона № 86-оз получена информация Контрольно-счетной палаты Ленинградской области об устранении замечаний, выявленных по результатам проверки целевого и эффективного использования средств областного бюджета Ленинградской области, выделенных на обеспечение и поддержание в постоянной готовности систем гражданской обороны, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2016 – 2017 годах и I-м квартале 2018 года (вх. № 1010 от 25 марта 2020 года).

1.4. Информация о выявленных проблемах правового регулирования областного закона № 86-оз

В ходе анализа поступившей информации, проведенного с учетом показателей, предусмотренных методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694, выявлены проблемы, требующие законодательного регулирования.

Так, прокурором Ленинградской области (далее – прокурор) в обращении от 16 мая 2019 года № 22-17-2019 были отмечены замечания в отношении правового регулирования областным законом № 86-оз общественных отношений в области гражданской обороны в части необходимости приведения указанного областного закона в соответствие с Федеральным законом № 28-ФЗ.

В частности, прокурором указывалось, что ряд норм областного закона № 86-оз дублирует нормы Федерального закона № 28-ФЗ, которые в связи с изменением федерального законодательства требуют изменения на региональном уровне.

Также прокурором предлагалось исключить из областного закона № 86-оз нормы, предусматривающие установление полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, организаций в области гражданской обороны, прав и обязанностей граждан в области гражданской обороны, как противоречащие статье 8 Федерального закона № 28-ФЗ в части полномочий субъекта Российской Федерации, поскольку указанные нормы определены Федеральным законом № 28-ФЗ и не нуждаются в дублировании в областном законе № 86-оз. Указанное замечание было устранено.

Дополнительный анализ действия областного закона № 86-оз показал, что он состоит из 17 статей, из которых три статьи (9, 10 и 11) признаны

утратившими силу. При этом статьи 1, 2, часть 3 статьи 4, статьи 14 и 16 областного закона № 86-оз содержат отсылочные нормы на федеральное законодательство и не устанавливают правовое регулирование, а статьи 3, 5, 13, 14 и 15 в основном дублируют нормы Федерального закона № 28-ФЗ.

Только в статьях 6, 7 и 8 областного закона № 86-оз установлено самостоятельное правовое регулирование, предусматривающее распределение полномочий Законодательного собрания, Правительства Ленинградской области, Губернатора Ленинградской области в области гражданской обороны. Также в соответствии со статьей 11 Федерального закона № 28-ФЗ в статье 12 областного закона № 86-оз установлено, что руководство гражданской обороной на территории Ленинградской области осуществляет Губернатор Ленинградской области, а руководство гражданской обороной на территориях муниципальных образований Ленинградской области осуществляют главы местных администраций муниципальных образований Ленинградской области.

Кроме того, при проведении мониторинга выявлено, что в действующей редакции областного закона № 86-оз наименование главы 2 не соответствует содержанию главы, поскольку статьи 9 – 11, регулирующие полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, организаций, права и обязанности граждан Российской Федерации в области гражданской обороны, признаны утратившими силу.

По итогам анализа областного закона № 86-оз можно сделать вывод о том, что указанный закон принят в пределах полномочий, представленных федеральным законодательством.

Вместе с тем с учетом отмеченных проблем в областном законе № 86-оз следует уточнить преамбулу в соответствии с предметом правового регулирования, при этом предмет правового регулирования определить в отдельной самостоятельной статье, в которой установить, что областной закон № 86-оз разграничивает полномочия органов государственной власти Ленинградской области в области гражданской обороны в Ленинградской области, определяет должностное лицо, осуществляющее руководство гражданской обороной на территории Ленинградской области, и устанавливает источник финансирования мероприятий по гражданской обороне. Кроме того, требуется исключить из областного закона № 86-оз статьи, дублирующие нормы Федерального закона № 28-ФЗ.

1.5. Результаты проведения мониторинга правоприменения областного закона № 86-оз

По результатам проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 86-оз установлено следующее.

Областной закон № 86-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством.

В ходе проведения мониторинга правоприменения областного закона № 86-оз противоречия федеральному законодательству не выявлены.

Статьи 3, 5, 13, 14 и 15 областного закона № 86-оз дублируют нормы Федерального закона № 28-ФЗ, не содержат норм, допускающих возможность неоднозначного толкования и применения, правовых пробелов и коррупциогенных факторов.

Областной закон № 86-оз в судебном порядке не оспаривался.

Практика применения областного закона № 86-оз является единообразной, факты искажения смысла положений закона при его применении не выявлены.

Действие областного закона № 86-оз является эффективным.

В целях улучшения механизма правового регулирования областной закон № 86-оз требует законодательного совершенствования и актуализации.

2. Предложения о необходимости принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области, о мерах по повышению эффективности правоприменения областного закона № 86-оз

В целях повышения эффективности правоприменения областного закона № 86-оз целесообразно внести соответствующие изменения в указанный областной закон в части уточнения преамбулы, определения предмета правового регулирования, уточнения наименования главы 2, исключения норм, дублирующих федеральное законодательство, и рассмотреть предложения, поступившие от органов местного самоуправления Ленинградской области.