

**BỘ QUỐC PHÒNG**

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: /BC-BQP      Hà Nội, ngày 1 tháng năm 2022

**BÁO CÁO**

**ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH  
DỰ ÁN LUẬT PHÒNG KHÔNG NHÂN DÂN**

Kính gửi: Chính phủ.

**I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN**

**1. Bối cảnh xây dựng chính sách**

**1.1. Bối cảnh về kinh tế - chính trị thế giới, khu vực và trong nước**

Những năm gần đây, tình hình chính trị, an ninh thế giới, khu vực có những diễn biến hết sức nhanh chóng, phức tạp, khó lường. Các nước, đặc biệt là các nước lớn, điều chỉnh chiến lược và phương thức phát triển, vừa hợp tác, thỏa hiệp, vừa đấu tranh, kiềm chế lẫn nhau và can dự, chi phối vào nội bộ các nước khác. Cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư phát triển mạnh mẽ, tạo đột phá trên nhiều lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực quốc phòng, tạo ra cả thời cơ, thách thức đối với mọi quốc gia, dân tộc. Sự xuất hiện của các loại vũ khí, khí tài, trang bị kỹ thuật quân sự hiện đại như: Các loại tên lửa, bom đạn thông minh, có điều khiển, các phương tiện bay không người lái (UAV) đã làm thay đổi cơ bản tổ chức quân đội, hình thái, phương thức tiến hành các cuộc chiến tranh, xung đột của các nước trên thế giới thời gian gần đây, đặc biệt là “chiến dịch quân sự đặc biệt” giữa Nga và Ukraine (năm 2022). Sự ra đời của chiến tranh không gian mạng đã tác động sâu sắc đến quốc phòng, an ninh toàn thế giới. Khu vực châu Á - Thái Bình Dương, bao gồm Đông Nam Á tiếp tục phát triển năng động nhưng phải đối mặt với những thách thức mới; tranh chấp chủ quyền, biển, đảo diễn biến phức tạp.

Đất nước ta tiếp tục phát triển nhanh và khá toàn diện trên các lĩnh vực, uy tín, vị thế trên trường quốc tế được nâng lên, nhưng cũng phải đổi mới với không ít khó khăn, thách thức, nhất là trong điều kiện hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, tác động của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư; tình hình thiên tai, dịch bệnh, biến đổi khí hậu... diễn biến hết sức phức tạp. Các thế lực thù địch tăng cường chống phá Đảng, Nhà nước, Quân đội ngày càng công khai và quyết liệt hơn. Mặc dù Quân đội luôn được Đảng, Nhà nước quan tâm đầu tư về mọi mặt, được các tầng lớp nhân dân tin tưởng, tuy nhiên, yêu cầu, nhiệm vụ xây dựng Quân đội, bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới đang đứng trước cả thời cơ và thách thức.

1.2. Thực tiễn công tác phòng không nhân dân (PKND) trong đánh thắng chiến tranh phá hoại của đế quốc Mỹ trên miền Bắc xã hội chủ nghĩa và trong sự nghiệp xây dựng, bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Thực hiện chủ trương của Đảng về tổ chức phát động cuộc chiến tranh nhân dân chống chiến tranh phá hoại miền Bắc của đế quốc Mỹ, Hội đồng Chính phủ ban hành Nghị định số 112/CP ngày 25/7/1963 về việc Tổ chức công tác PKND; ngày 23/12/1964 Hội đồng Chính phủ ban hành Quyết định số 184/CP về việc thành lập Ủy ban PKND Trung ương, các địa phương thành lập Hội đồng PKND các cấp, do đồng chí Chủ tịch Ủy ban nhân dân hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp làm Chủ tịch Hội đồng, chỉ huy quân sự làm tham mưu, giám đốc các ngành là uỷ viên; ở các nhà máy, xí nghiệp Giám đốc trực tiếp làm Trưởng ban PKND. Dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo linh hoạt của Đảng, Nhà nước, Chính phủ, Ủy ban PKND Trung ương đã tổ chức thành công các hoạt động công tác phòng không nhân dân bằng cách kết hợp chặt chẽ hai phương thức cơ bản là chủ động phòng, tránh bảo toàn tiềm lực đất nước, duy trì mọi hoạt động chính trị, kinh tế, xã hội trong điều kiện chiến tranh và kiên quyết đánh trả tiêu diệt sinh lực địch làm hạn chế tối đa các hoạt động đánh phá của địch, góp phần hết sức quan trọng trong việc giữ vững, duy trì sự ổn định nền kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước trước các hoạt động đánh phá ác liệt của kẻ thù, làm nên chiến thắng “*Hà Nội - Điện Biên Phủ trên không*”, buộc đế quốc Mỹ phải ngồi vào bàn đàm phán, chấm dứt chiến tranh xâm lược tại Việt Nam.

Trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25/12/2001, Luật Quốc phòng ngày 14/6/2005, Luật Dân quân tự vệ ngày 23/11/2009; Bộ Quốc phòng đã nghiên cứu, soạn thảo, trình Chính phủ ban hành Nghị định số 74/2015/NĐ-CP ngày 09/9/2015 của Chính phủ về PKND (thay thế Nghị định số 65/2002/NĐ-CP ngày 01/7/2002 của Chính phủ về công tác PKND). Nghị định số 74/2015/NĐ-CP ngày 09/9/2015 về PKND (sau đây viết tắt là Nghị định số 74/2015/NĐ-CP) và các văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành như Luật Quốc phòng năm 2018, Luật Dân quân tự vệ năm 2019, Quyết định số 18/2020/QĐ-TTg ngày 10/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ về thiết lập khu vực cấm bay, khu vực hạn chế bay đối với tàu bay không người lái, phương tiện bay siêu nhẹ đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để các ban, bộ, ngành Trung ương, địa phương, đơn vị Quân đội, các cơ quan, tổ chức ngoài Quân đội xây dựng lực lượng và tổ chức triển khai hoạt động công tác PKND đạt nhiều kết quả thiết thực, góp phần quan trọng xây dựng phòng thủ quân khu, xây dựng các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thành khu vực phòng thủ vững chắc trong tình hình mới, xây dựng lực lượng vũ trang nhân dân ngày càng hùng mạnh, lực lượng bán chuyên nghiệp rộng khắp, không ngừng tăng cường khả năng bảo vệ Tổ quốc.

Sau hơn 35 năm đổi mới đất nước, việc triển khai, tổ chức hoạt động PKND đã góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong xây dựng, quản lý nhà

nước đối với lực lượng PKND, góp phần xây dựng lực lượng vũ trang nói chung, lực lượng PKND nói riêng ngày càng vững mạnh, rộng khắp, xây dựng Quân đội “cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại” đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới.

### 1.3. Những quan điểm, đường lối, chủ trương mới của Đảng, Nhà nước về bảo vệ Tổ quốc, xây dựng nền quốc phòng toàn dân

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về PKND đã được Chính phủ, Bộ Quốc phòng và các ban, bộ, ngành liên quan quan tâm xây dựng, tạo hành lang pháp lý để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước; việc triển khai tổ chức hoạt động công tác PKND, được cấp ủy đảng, chính quyền địa phương các cấp, người đứng đầu cơ quan, đơn vị, tổ chức lãnh đạo, chỉ đạo, triển khai thực hiện tương đối đồng bộ, toàn diện; Ban Chỉ đạo PKND từ Trung ương đến đơn vị, địa phương được thành lập theo đúng quy định của pháp luật, lực lượng thực hiện công tác PKND chủ yếu là bộ đội địa phương (BĐDP), dân quân tự vệ (DQTV) kết hợp vận động toàn dân tham gia được tổ chức chặt chẽ, cơ bản đáp ứng được yêu cầu, nhiệm vụ bảo vệ biên giới, vùng trời, vùng biển, đảo của Tổ quốc ở độ cao thấp, cực thấp trong từng khu vực phòng thủ.

Bên cạnh đó, trong thời gian vừa qua, nhiều chủ trương, quan điểm mới của Đảng, quy định của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 (gọi tắt là Hiến pháp năm 2013) liên quan đến việc xây dựng, tổ chức hoạt động công tác PKND chưa được cụ thể hóa. Một số quy định của Nghị định Nghị định số 74/2015/NĐ-CP chưa thống nhất, đồng bộ với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quốc phòng và pháp luật có liên quan. Nhiều vấn đề mới phát sinh trên thực tiễn liên quan đến công tác PKND chưa được điều chỉnh hoặc điều chỉnh chưa đầy đủ, đã bộc lộ nhiều hạn chế, vướng mắc, bất cập trong công tác xây dựng và quản lý nhà nước về công tác PKND. Cụ thể là:

*Thứ nhất*, Hiến pháp năm 2013 quy định: “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng” (khoản 2 Điều 14). Việc huy động các tổ chức, cá nhân (ngoài lực lượng vũ trang) và nhân dân tham gia các hoạt động công tác PKND như phục vụ chiến đấu (đào đắp công sự, trận địa, bảo đảm giao thông vận tải, tải đạn, tiếp lương thực, thực phẩm...), khắc phục hậu quả (như cứu hỏa, cứu thương, cứu sập khi địch đánh phá vào trận địa phòng không) và tham gia công tác quản lý, bảo vệ vùng trời, quan sát, phát hiện, thông báo, báo động PKND, vây bắt giặc lái... sẽ liên quan quyền con người khi được huy động tham gia các hoạt động trên. Do đó, việc huy động các tổ chức, cá nhân (ngoài lực lượng vũ trang) và nhân dân tham gia các hoạt động công tác PKND là những quy định hạn chế quyền con người, quyền công dân, cần phải điều chỉnh bằng văn bản luật để bảo đảm phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013.

*Thứ hai*, khi thực hiện quy định về tiêu chuẩn đủ điều kiện bay; tiêu chuẩn, thủ tục cấp giấy phép cho cơ sở thiết kế, sản xuất, sửa chữa, bảo dưỡng, thử nghiệm tàu bay không người lái, phương tiện bay siêu nhẹ; quản lý việc khai thác tàu bay không người lái và phương tiện bay siêu nhẹ sẽ bị hạn chế về quyền con người cần phải được điều chỉnh trong Luật (theo quy định tại khoản 2 Điều 14, Hiến pháp năm 2013) và có liên quan tới các quy định tại Luật đầu tư về ngành nghề kinh doanh có điều kiện. Công tác quản lý đối với hoạt động bay của tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ chưa được chặt chẽ, nhất là trong thiết kế, sản xuất, sửa chữa, bảo dưỡng, thử nghiệm tàu bay không người lái và phương tiện bay siêu nhẹ cũng như việc xác định mục đích sử dụng thiết bị bay; việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về sử dụng các thiết bị bay siêu nhẹ không phép còn nhiều lúng túng do chưa quy định cụ thể cơ quan, đơn vị nào chịu trách nhiệm xử lý vi phạm, chế tài xử phạt tính rắn đe chưa cao; thực tế đã phát hiện nhiều trường hợp phương tiện bay siêu nhẹ uy hiếp đến an ninh, an toàn hàng không (tại các khu vực sân bay) song chưa kịp thời thu, giữ, xử lý được. Quy trình, thủ tục cấp phép bay tại các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay đang được quy định tại 03 văn bản, gồm: Nghị định số 36/2008/NĐ-CP ngày 28/03/2008 của Chính phủ về quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ; Nghị định số 125/2015/NĐ-CP ngày 04/12/2015 của Chính phủ Quy định chi tiết về quản lý hoạt động bay và Thông tư số 35/2017/TT-BQP ngày 12/02/2017 của Bộ Quốc phòng. Do đó thủ tục cấp phép bay gặp nhiều bất cập, chưa mang tính kịp thời, chưa phân định rõ trách nhiệm của từng cấp trong quản lý hoạt động bay (khi đã được cấp phép) khi nhu cầu của tổ chức, cá nhân sử dụng tàu bay không người lái, các phương tiện bay siêu nhẹ phục vụ sản xuất nông nghiệp đang cần thiết.

*Thứ ba*, thực hiện Nghị định số 32/2016/NĐ-CP ngày 06/5/2016 của Chính phủ quy định về quản lý độ cao chướng ngại vật hàng không và các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời tại Việt Nam sẽ bị hạn chế về quyền con người, quyền và lợi ích của công dân, do đó cũng cần thiết phải được điều chỉnh trong Luật (theo quy định tại khoản 2 Điều 14, Hiến pháp năm 2013). Đồng thời, nội dung quy định về độ cao chướng ngại vật đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời tại Việt Nam còn chung chung, chưa được cụ thể về khoảng cách cự ly, độ cao các công trình liền kề, tiếp giáp để bảo đảm không ảnh hưởng đến các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời. Do đó, nhiều trận địa pháo phòng không, súng máy phòng không bị ảnh hưởng lớn bởi góc che khuất bởi các công trình của cơ quan, tổ chức cá nhân nằm ngoài phạm vi khu vực trận địa.

*Thứ tư*, điểm b khoản 2 Điều 27 Luật Quốc phòng năm 2005 quy định: “Tổ chức PKND, xây dựng các công trình phòng tránh; quy định về chiếu sáng, ngụy trang, thông tin liên lạc và các biện pháp phòng vệ”. Đây là căn cứ quan trọng để ban hành Nghị định số 74/2015/NĐ-CP. Tuy nhiên, nội dung về tổ chức PKND trên không được quy định trong Luật Quốc phòng năm 2018; do đó,

tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật về quân sự, quốc phòng sẽ hạn chế đến công tác xây dựng, huy động, tổ chức hoạt động PKND.

*Thứ năm*, các văn bản có hiệu lực pháp lý cao chưa quy định cụ thể nội dung, thời gian huấn luyện, bồi dưỡng kiến thức PKND trong chương trình huấn luyện của DQTV, BĐDP. Do đó việc triển khai thực hiện kế hoạch huấn luyện, đào tạo, bồi dưỡng lực lượng chuyên môn PKND còn gặp nhiều khó khăn, hiện tại mới chỉ triển khai thực hiện được nội dung tập huấn, bồi dưỡng kiến thức chuyên môn PKND và huấn luyện ngoại khóa cho đội ngũ cán bộ chuyên trách trong kế hoạch công tác PKND hàng năm của đơn vị, địa phương (chưa có chương trình, nội dung, tài liệu huấn luyện chính quy cho lực lượng PKND).

Nghị định số 74/2015/NĐ-CP quy định: “Bộ Giáo dục và Đào tạo chủ trì và phối hợp với Bộ Quốc phòng chỉ đạo công tác giáo dục kiến thức phổ thông về PKND, hướng dẫn cơ sở thực hiện Luật Giáo dục quốc phòng và an ninh. Tổ chức tập huấn cho đội ngũ cán bộ quản lý, giáo viên, giảng viên giáo dục quốc phòng, an ninh về kiến thức PKND trong tập huấn hàng năm”. Hiện nay, Luật Giáo dục quốc phòng và an ninh, các văn bản quy phạm pháp luật về giáo dục quốc phòng, an ninh chưa quy định cụ thể nội dung, chương trình, thời gian bồi dưỡng kiến thức PKND trong chương trình bồi dưỡng kiến thức quốc phòng, an ninh cho các cấp học, bậc học. Do đó, việc triển khai bồi dưỡng kiến thức PKND trong chương trình bồi dưỡng kiến thức quốc phòng, an ninh cho các đối tượng chưa được thực hiện, cần phải được quy định cụ thể để đồng bộ với các quy định của Luật giáo dục quốc phòng và an ninh, bảo đảm thực hiện đồng bộ, thống nhất và toàn diện hơn.

*Thứ sáu*, khi chiến tranh xảy ra, việc bảo vệ, bảo đảm ổn định sản xuất của các nhà máy, xí nghiệp để giữ vững và phát triển kinh tế, xã hội, bảo đảm đời sống nhân dân là nhiệm vụ rất quan trọng. Tuy nhiên, các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về PKND chưa quy định về việc xây dựng, tổ chức hoạt động công tác PKND trong các công trình năng lượng lớn quốc gia, các nhà máy, xí nghiệp, doanh nghiệp và các tập đoàn kinh tế. Vì vậy, việc tổ chức PKND trong các nhà máy, xí nghiệp, các công trình năng lượng lớn của quốc gia cần phải điều chỉnh bằng văn bản luật.

*Thứ bảy*, công tác nghiên cứu về phương thức tác chiến phòng không (PK) của các nước trên thế giới hiện nay được quan tâm, đầu tư góp phần quan trọng trong tham mưu, đề xuất với Đảng, Nhà nước, Chính phủ đề ra những đổi mới nhằm không ngừng nâng cao khả năng tác chiến của bộ đội Phòng không - Không quân (PK-KQ) nói chung, lực lượng PKND nói riêng; lực lượng PK-KQ luôn được quan tâm đầu tư, mua sắm một số vũ khí, khí tài, trang bị kỹ thuật mới; cấp ủy đảng, chính quyền địa phương đã quan tâm đầu tư xây dựng hệ thống công trình trận địa PK, quy hoạch, xây dựng các khu vực sơ tán cơ quan Đảng, chính quyền địa phương... trong khu vực phòng thủ, mua sắm trang, thiết bị thiết yếu trang bị cho lực lượng PKND nói riêng đảm bảo đủ khả năng tác

chiến PK, bảo vệ vững chắc biên giới, vùng trời, vùng biển, đảo của Tổ quốc. Công tác phối hợp giữa lực lượng PKND với các lực lượng liên quan trong quản lý, phát hiện, xử lý các hoạt động bay không người lái, phương tiện bay siêu nhẹ vi phạm còn chưa đầy đủ, chặt chẽ, chưa được quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành, việc xử lý còn gặp nhiều khó khăn, thiếu tính răn đe, do đó chưa phát huy hết vai trò của lực lượng PKND trong quản lý vùng trời ở độ cao thấp, cực thấp, để mọi người dân đều có thể quan sát, phát hiện, thông báo cho lực lượng chức năng nắm, quản lý các hoạt động bay trên địa bàn, trong khu vực và phát hiện, xử lý các vụ việc vi phạm về khai thác, sử dụng tàu bay không người lái, phương tiện bay siêu nhẹ.

Trên tinh thần đó, nhu cầu phải ban hành một văn bản mới có tính pháp lý cao để đáp ứng được yêu cầu của sự thay đổi về những phương thức tác chiến mới và các vấn đề về xây dựng, huy động, tổ chức hoạt động PKND đạt chất lượng, hiệu quả thiết thực hơn. Việc xây dựng luật để điều chỉnh các vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật, bảo đảm phù hợp với nội dung và tinh thần của Hiến pháp năm 2013, điều chỉnh thống nhất, đồng bộ, toàn diện và hiệu quả, khả thi các chính sách, quy định về phòng không nhân dân, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật về quốc phòng, an ninh là cần thiết.

## **2. Mục tiêu xây dựng chính sách**

- Việc xây dựng Luật PKND hướng tới các mục tiêu sau đây: Phát huy sức mạnh của ban, bộ, ngành Trung ương, đơn vị, địa phương, cơ quan, tổ chức và toàn dân trong quản lý, bảo vệ vùng trời Tổ quốc, xây dựng thế trận PKND rộng khắp, toàn dân, toàn diện, nhiều tầng, nhiều hướng và nâng cao hiệu quả pháp lý của hệ thống pháp luật về PKND.

- Việc xây dựng Luật PKND tạo cơ sở pháp lý cho tổ chức, hoạt động, xây dựng lực lượng PKND, thu hút nguồn lực và sự tham gia của cơ quan, tổ chức, cá nhân vào thực hiện nhiệm vụ PKND; có chính sách hỗ trợ và bảo vệ (tính mạng, tài sản...) người dân khi địch xâm nhập, tiến công đường không (nếu chiến tranh xảy ra), tăng cường tính chủ động của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc tham gia quản lý, bảo vệ biên giới, vùng trời, vùng biển, đảo của Tổ quốc, nhất là các hoạt động bay không người lái, phương tiện bay siêu nhẹ; đề cao trách nhiệm chỉ huy, chỉ đạo, trách nhiệm của đơn vị, địa phương, cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xây dựng, tổ chức hoạt động PKND.

## **II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH**

Để thực hiện các mục tiêu trên, khắc phục những hạn chế, bất cập của pháp luật về PKND, Dự án Luật PKND (sau đây gọi tắt là Dự án Luật) sẽ cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng, quy định của Hiến pháp năm 2013; luật hóa một số quy định pháp luật liên quan; luật hóa những quan hệ phát sinh trong thực tiễn cần được điều chỉnh bởi quy phạm pháp luật bảo đảm phù hợp với thực tiễn công tác PKND, đáp ứng yêu cầu xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong tình

hình mới. Dự án Luật lựa chọn 05 nhóm vấn đề để đánh giá tác động của chính sách, như sau:

### **1. Chính sách 1. Tổ chức và hoạt động phòng không nhân dân**

#### **1.1. Xác định vấn đề bất cập**

Hiện nay, hoạt động phòng không nhân dân được ghi nhận nguyên tắc tại Luật dân quân tự vệ và giao Chính phủ quy định tại Nghị định số 74/2015/NĐ-CP. Trong khi đó, hoạt động phòng không không quân được quy định cụ thể tại Luật quốc phòng và giữa hai hoạt động này có sự phân biệt rành mạch về phạm vi, đối tượng, tổ chức và hoạt động, lực lượng phòng không... Việc quy định hoạt động phòng không nhân dân trong Nghị định của Chính phủ đã tạo hành lang pháp lý cho tổ chức và hoạt động này được thực hiện đồng bộ, có hiệu quả trong thời gian vừa qua, đưa hoạt động phòng không nhân dân vào nề nếp, thống nhất. Tại Nghị định các quy định về tổ chức và hoạt động phòng không nhân dân còn một số vấn đề cần lưu ý như sau:

##### **a) Đối với hoạt động phòng không nhân dân**

Tại Nghị định số 74/2015/NĐ-CP quy định về nội dung tổ chức, hoạt động phòng không nhân dân thời bình và chia theo thời bình và thời chiến. Về cơ bản, các nội dung tổ chức, hoạt động là cần thiết và phù hợp, tuy nhiên việc chia theo thời bình và thời chiến sẽ có những bất cập khi ngay trong thời bình hoặc thời chiến cũng phải triển khai một số quy định về tổ chức và hoạt động phòng không nhân dân chung cho cả hai thời kỳ. Do đó, cần thay đổi phương thức quy định về tổ chức và hoạt động phòng không nhân dân để bảo đảm ở điều kiện nào thì vẫn phải có đủ các biện pháp, nội dung, tổ chức phòng không nhân dân cho phù hợp và toàn diện. Đồng thời các quy định này cũng cần phải được quy định cụ thể để bảo đảm phân biệt rành mạch và tương xứng, thống nhất với các quy định về phòng không không quân tại Luật quốc phòng.

Tại điểm d, khoản 2, Điều 5, Nghị định số 74/2015/NĐ-CP quy định: Nội dung quản lý nhà nước về PKND “*Chỉ đạo, điều hành xây dựng và tổ chức hoạt động PKND từ Ban Chỉ đạo PKND Trung ương đến địa phương*”. Khoản 1, Điều 7, Nghị định số 74/2015/NĐ-CP quy định: Ban Chỉ đạo PKND được tổ chức thành lập ở 4 cấp gồm: “*Cấp Trung ương; Cấp quân khu; Cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (gọi chung là cấp tỉnh); Cấp huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện) thuộc địa bàn trọng điểm PKND*”. Thực hiện quy định trên, hiện nay Ban Chỉ đạo PKND đã được tổ chức thành lập từ Trung ương đến địa phương. Dưới sự chỉ đạo của Ban Chỉ đạo PKND các cấp, công tác xây dựng, tổ chức hoạt động PKND ở các đơn vị, địa phương, cơ quan, tổ chức cơ bản đáp ứng yêu cầu công tác PKND trong thời bình; góp phần xây dựng tinh, thành phố trực thuộc Trung ương thành khu vực phòng thủ vững chắc trong tình hình mới, xây dựng lực lượng phòng không ba

thứ quân ngày càng vững mạnh, không ngừng tăng cường khả năng bảo vệ vùng trời Tổ quốc.

Tuy nhiên, Ban Chỉ đạo PKND là một tổ chức phối hợp liên ngành, hoạt động theo hình thức kiêm nhiệm, thành viên Ban Chỉ đạo là một số đồng chí cán bộ lãnh đạo địa phương, cơ quan, tổ chức; do đó, thời gian dành cho nghiên cứu về nội dung, tổ chức hoạt động PKND còn ít, nắm kiến thức chuyên môn về PKND chưa được chuyên sâu, kinh nghiệm tổ chức hoạt động công tác PKND còn hạn chế, nên sẽ khó bảo đảm chất lượng, hiệu quả công tác chỉ đạo, quản lý, chỉ huy hoạt động PKND trong điều kiện tác chiến với nhiều loại vũ khí, trang bị kỹ thuật hiện đại, độ chính xác cao, nhất là việc ứng dụng trí tuệ nhân tạo như máy bay không người lái, các phương tiện bay siêu nhẹ (UAV) vào việc trinh sát, chỉ điểm, tiến công đường không ngày càng được sử dụng phổ biến. Trong triển khai tổ chức hoạt động công tác PKND, việc phối hợp, hiệp đồng giữa các cơ quan, tổ chức liên quan với cơ quan quân sự địa phương trong tham mưu triển khai thực hiện nhiệm vụ công tác PKND còn nhiều hạn chế; chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ chỉ đạo, quản lý, chỉ huy, tổ chức hoạt động PKND trong tình hình mới, đặc biệt là việc *thiết lập khu vực cấm bay, khu vực hạn chế bay đối với tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ* (tại Quyết định số 18/2020/QĐ-TTg ngày 10/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ) gặp nhiều khó khăn. Trách nhiệm từng cá nhân thành viên Ban Chỉ đạo trong chỉ đạo công tác PKND đối với cơ quan, tổ chức thuộc quyền còn ít, chưa thực sự được quan tâm, chú trọng, nhiều nội dung còn phụ thuộc vào cơ quan quân sự địa phương làm thay (như soạn thảo kế hoạch phòng không), việc triển khai, tổ chức thực hiện nhiệm vụ PKND ở các cơ quan, đơn vị, địa phương còn nhiều lúng túng trong xử trí tình huống về PKND (như việc sơ tán, phân tán bảo toàn lực lượng và phòng tránh, đánh trả); duy trì nền nếp chế độ hoạt động của Ban Chỉ đạo PKND các cấp ở đa số các địa phương chưa được thường xuyên, mới tập trung chủ yếu vào những thời điểm có các nhiệm vụ như diễn tập khu vực phòng thủ hoặc phục vụ kiểm tra của trên (nhiều đồng chí khi được triệu tập tham dự các cuộc họp Ban Chỉ đạo mới biết mình là thành viên Ban Chỉ đạo PKND).

### b) Đối với tổ chức và lực lượng PKND

Nghị định số 74/2015/NĐ-CP quy định: “Tổ chức, hoạt động PKND do hệ thống chính trị, toàn dân và lực lượng vũ trang thực hiện, trong đó Bộ đội địa phương và Dân quân tự vệ làm nòng cốt” (khoản 2 Điều 4); Lực lượng chuyên môn PKND được tổ chức thành các tổ (đội) từ lực lượng của các cơ quan, tổ chức, lực lượng vũ trang địa phương và toàn dân tham gia, trong đó lực lượng Dân quân tự vệ và Bộ đội địa phương là nòng cốt thực hiện nhiệm vụ PKND (khoản 2 Điều 9).

Tuy nhiên, các quy định trên còn chung chung, chưa quy định cụ thể về tổ chức lực lượng PKND theo quy mô, hình thức tổ chức các tổ (đội) PKND như thế nào dẫn đến các cơ quan, tổ chức, địa phương thực hiện chưa thống nhất,

máy móc, chưa bám sát chức năng, nhiệm vụ của cơ quan để tổ chức, ví dụ như: một sở, ngành tổ chức đầy đủ các tổ (đội) cứu hỏa, cứu thương, cứu sập (trong điều kiện quân số hạn chế) sẽ có nhiều trường hợp một người phải đảm nhiệm công việc của nhiều nhiệm vụ, ảnh hưởng tới thời gian công tác, kết quả thực hiện nhiệm vụ chuyên môn thường xuyên.

Đồng thời Nghị định số 74/2015/NĐ-CP chưa quy định về tổ chức hoạt động công tác PKND trong các công trình năng lượng lớn quốc gia và các nhà máy, xí nghiệp, doanh nghiệp và các tập đoàn kinh tế (gọi chung là doanh nghiệp). Do đó, nếu chiến tranh xảy ra việc sơ tán các nhà máy, xí nghiệp, để ổn định sản xuất và bảo đảm ổn định kinh tế, xã hội, giữ vững tiềm lực đất nước để duy trì sức chiến đấu lâu dài là một nhiệm vụ rất quan trọng; vì vậy, các doanh nghiệp cần thiết phải xây dựng phương án, kế hoạch để xác định được khi có tình huống xảy ra vị trí nào là vị trí trú ẩn của công nhân, nơi nào là nơi sơ tán của doanh nghiệp... để bảo toàn tính mạng của công nhân, duy trì lao động sản xuất trong thời chiến.

### 1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Nâng tầm quy định về tổ chức và hoạt động phòng không nhân dân trong văn bản luật để tương xứng với hoạt động phòng không không quân, bảo đảm hệ thống phòng không thống nhất, thông suốt, toàn diện, hỗ trợ với nhau.

- Phân định rõ trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, địa phương trong chỉ đạo, quản lý, chỉ huy về PKND (cơ quan nào chỉ đạo, cơ quan nào quản lý, chỉ huy đối với PKND) để nâng cao chất lượng xây dựng, huy động, tổ chức hoạt động PKND. Xác định thẩm quyền của các cấp chính quyền địa phương, cơ quan có thẩm quyền trong quản lý, chỉ huy, chỉ đạo lực lượng PKND. Bảo đảm tính chủ động trong tổ chức hoạt động PKND, nâng cao khả năng tổ chức thực hiện công tác PKND từ Trung ương xuống địa phương.

- Tạo cơ sở pháp lý để xây dựng lực lượng PKND có quy mô phù hợp với từng địa phương cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ xây dựng thế trận PKND rộng khắp, vững chắc, nhiều tầng, nhiều hướng trong khu vực phòng thủ ngay từ thời bình. Đồng thời tăng cường vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức từ Trung ương đến địa phương, doanh nghiệp trong xây dựng lực lượng PKND đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao.

### 1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

- Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định pháp luật hiện hành về PKND (Nghị định số 74/2015/NĐ-CP).

- Giải pháp 2: Sửa đổi, bổ sung văn bản hiện hành để quy định chi tiết về tổ chức và hoạt động PKND.

- Giải pháp 3: Quy định tại Luật PKND về tổ chức và hoạt động PKND (theo hướng xác định rõ phạm vi, nhiệm vụ, hoạt động của phòng không nhân dân, tinh gọn về bộ máy chỉ đạo, quản lý, chỉ huy, phân cấp, phân quyền theo

chức năng, nhiệm cụ của từng cấp trong việc xây dựng, huy động cho hoạt động PKND).

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

#### 1.4.1. Giải pháp 1

##### a) *Tác động tích cực*

- Tác động về kinh tế: Không phát sinh chi phí mới cho hoạt động PKND.

- Tác động về xã hội: Bảo đảm sự ổn định cho các hoạt động chung của xã hội, không làm phát sinh các vấn đề mới về tổ chức hoạt động công tác PKND, không làm ảnh hưởng đến thời gian sản xuất, kinh doanh của các nhà máy, xí nghiệp, doanh nghiệp do không phải huy động tham gia vào các hoạt động công tác PKND.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động hệ thống pháp luật: Bảo đảm sự ổn định của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về tổ chức, hoạt động PKND; không phải đầu tư thời gian nghiên cứu xây dựng văn bản Luật PKND.

##### b) *Tác động tiêu cực:*

- Tác động về kinh tế: Không giảm nguồn kinh phí hoạt động của Ban Chỉ đạo PKND các cấp và các nguồn chi khác cho xây dựng, huy động PKND.

- Tác động về xã hội: Không tinh gọn, đổi mới công tác chỉ đạo, quản lý, chỉ huy trong tổ chức hoạt động PKND, không phát huy hết vai trò của hệ thống chính trị, của toàn dân cho nhiệm vụ công tác PKND. Để làm cho một số cấp ủy đảng, chính quyền, cơ quan, tổ chức, cán bộ, đảng viên và nhân dân nhận thức về nhiệm vụ công tác PKND là của lực lượng vũ trang. Hạn chế đến sự gắn kết của lực lượng PKND trong tham gia bảo vệ, quản lý vùng trời ở độ cao thấp, cực thấp, nhất là quản lý hoạt động bay đối với tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ, tiềm ẩn nguy cơ các hoạt động bay vi phạm vào các mục đích khác như trinh sát, phá hoại...; công tác xây dựng, huy động cho PKND từ cơ quan, tổ chức, cá nhân ngoài lực lượng vũ trang gấp nhiều bát cập do chưa được quy định cụ thể, chi tiết trong văn bản luật hiện nay.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động hệ thống pháp luật: Hệ thống pháp luật chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ; không có đầy đủ các quy định về tổ chức, xây dựng, huy động đối với hoạt động PKND; các quy định của Nghị định số 74/2015/NĐ-CP chưa bảo đảm cụ thể, khả thi, trong thực hiện phải tra cứu nhiều văn bản quy phạm pháp luật có liên quan khác.

#### 1.4.2. Giải pháp 2

*a) Tác động tích cực*

- Tác động về kinh tế: Ít tác động đến nhu cầu về ngân sách tổ chức, xây dựng, huy động cho PKND, mức đầu tư kinh phí bảo đảm cho hoạt động PKND không tăng so với Nghị định số 74/2015/NĐ-CP, vì:

Trong thời bình lực lượng nòng cốt thực hiện nhiệm vụ PKND là Bộ đội địa phương, Dân quân tự vệ và các lực lượng huy động từ cơ quan, tổ chức; đây là những thành phần đang được hưởng lương từ ngân sách Nhà nước hoặc hưởng mức chi trả làm nhiệm vụ theo quy định của Luật Dân quân tự vệ

- Tác động về xã hội: Tạo thuận lợi hơn trong tổ chức, xây dựng, huy động cho PKND, không làm phát sinh nhiều nhân lực, vật lực tham gia công tác PKND, không phải đầu tư nghiên cứu, xây dựng, ban hành mới Luật PKND riêng biệt; đồng thời, nhận thức về nhiệm vụ công tác PKND của các cấp, các ngành, các cơ quan, tổ chức, đơn vị, địa phương và toàn dân được nâng lên, mọi người dân nhận thức được sự cần thiết phải triển khai công tác PKND ngay từ trong thời bình, để kịp thời, chủ động đối phó với các tình huống khi địch tiến công đường không, nhằm bảo toàn lực lượng, giữ vững kinh tế-xã hội, trận địa tinh thần để chiến đấu lâu dài và chiến thắng.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động hệ thống pháp luật: Bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quân sự, quốc phòng. Tạo cơ sở pháp lý để tổ chức, xây dựng, huy động cho PKND cơ bản đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ công tác PKND thời bình.

*b) Tác động tiêu cực:*

- Tác động về kinh tế: Phải chi phí cho việc điều chỉnh, bổ sung các văn bản pháp luật hiện hành làm căn cứ, cơ sở pháp lý ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới về PKND.

- Tác động về xã hội:

+ Thành phần tham gia công tác PKND ngoài lực lượng chuyên trách (Bộ đội địa phương, Dân quân tự vệ), các lực lượng khác của cơ quan, tổ chức, địa phương và nhân dân khi tham gia chủ yếu là kiêm nhiệm thực hiện nhiệm vụ PKND; quá trình tổ chức, xây dựng, huy động thực hiện nhiệm vụ PKND sẽ bị hạn chế bởi quyền con người cần phải được pháp luật bảo vệ; văn bản quy phạm pháp luật mới quy định chi tiết về tổ chức, xây dựng, huy động cho hoạt động PKND chưa giải quyết được vấn đề trên.

+ Khi tổ chức, xây dựng, huy động cho hoạt động PKND trong các doanh nghiệp sẽ có ảnh hưởng đến việc điều hành sản xuất, kinh doanh, hiệu quả kinh tế của các doanh nghiệp.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động hệ thống pháp luật: Hệ thống pháp luật chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, phải viện dẫn nhiều văn bản pháp luật hiện hành để triển khai thực hiện. Chưa phù hợp với Hiến pháp năm 2013 về quyền con người khi huy động tham gia vào các hoạt động PKND.

#### 1.4.3. Giải pháp 3

##### a) *Tác động tích cực*

- Tác động về kinh tế: Giải pháp này sẽ giảm bớt được chi phí cho hoạt động PKND do tinh gọn về bộ máy chỉ đạo, quản lý, chỉ huy, phân cấp, phân quyền theo chức năng, nhiệm cụ của từng cấp trong việc xây dựng, huy động cho hoạt động PKND. Phát huy được nguồn kinh phí xã hội hóa từ các tổ chức, doanh nghiệp cho hoạt động PKND.

##### - Tác động về xã hội:

+ Tiếp tục khẳng định quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng về xây dựng tiềm lực quốc phòng trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, có kế sách ngăn ngừa các nguy cơ chiến tranh, xung đột từ sớm, từ xa bảo vệ vững chắc độc lập chủ quyền, thống nhất toàn vẹn lãnh thổ, giữ vững môi trường hòa bình, ổn định để phát triển đất nước. Nâng cao năng lực quản lý nhà nước trong tổ chức, xây dựng, huy động cho PKND của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, địa phương.

+ Tinh gọn về tổ chức, xây dựng, huy động cho PKND sẽ tăng thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu chính quyền địa phương, cơ quan, đơn vị trong và ngoài Quân đội, phát huy hiệu quả vai trò tham mưu của cơ quan quân sự địa phương và trách nhiệm phối hợp, hiệp đồng của các cơ quan, tổ chức liên quan trong tổ chức, xây dựng, huy động cho hoạt động PKND, tránh được sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền địa phương; tránh dùn đầy trách nhiệm và nâng cao hiệu quả hoạt động PKND của địa phương đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ xây dựng lực lượng PKND nòng cốt trong thời bình, sẵn sàng huy động cho PKND khi có tình huống chiến tranh.

+ Việc tổ chức, xây dựng lực lượng PKND trong các doanh nghiệp sẽ đáp ứng yêu cầu sử dụng lực lượng tại chỗ của doanh nghiệp trong việc bảo vệ tài sản, duy trì hoạt động sản xuất của doanh nghiệp; kịp thời sơ tán, bảo toàn tính mạng của công nhân, giữ vững tiềm lực kinh tế, khắc phục hậu quả, giảm thiệt hại do địch xâm nhập, tiến công hỏa lực đường không, nhất là đối với các doanh nghiệp Nhà nước như: Các công trình năng lượng lớn của quốc gia, các tập đoàn dầu khí, các tập đoàn kinh tế nhà nước, các nhà máy, xí nghiệp có liên quan đến nhiệm vụ quốc phòng, an ninh, là những mục tiêu bị địch đánh phá ngay trong giai đoạn đầu chiến tranh.

+ Tổ chức, xây dựng huy động cho hoạt động PKND không làm tăng biên chế, không ảnh hưởng tới nguồn lực con người vì trong thời bình, lực lượng tham gia PKND làm việc theo chế độ kiêm nhiệm, lực lượng nòng cốt thực hiện

nhiệm vụ PKND là bộ đội địa phương, dân quân tự vệ và các lực lượng khác của cơ quan, tổ chức, chỉ khi có tình huống chiến tranh xảy ra mới huy động lực lượng từ Nhân dân tham gia. Đồng thời, việc quy định cụ thể quy mô tổ chức các tổ (đội) chuyên môn PKND theo hướng tinh, gọn, đúng chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp sẽ giảm các tổ (đội) trái ngành, trái nghề như phần đánh giá bất cập đã nêu và ít làm ảnh hưởng đến thời gian công tác chuyên môn của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, giảm bớt chi phí bồi dưỡng, tập huấn, huấn luyện lực lượng chuyên môn PKND mà vẫn phát huy hiệu quả cao.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động hệ thống pháp luật: Hoàn thiện các quy định về tổ chức, xây dựng, huy động cho hoạt động PKND trong dự án Luật PKND bảo đảm tính hiệu quả, khả thi trong triển khai thực hiện và bảo vệ quyền con người khi huy động tham gia công tác PKND theo quy định của Hiến pháp năm 2013.

*b) Tác động tiêu cực:*

- Tác động về kinh tế: Phát sinh chi phí trong triển khai thi hành Luật.
- Tác động về xã hội:
  - + Việc tinh gọn tổ chức, xây dựng, huy động cho hoạt động PKND sẽ tăng thẩm quyền trong chỉ đạo, chỉ huy, quản lý đối với PKND làm tác động, ảnh hưởng đến thời gian công tác của người đứng đầu chính quyền địa phương, cơ quan, tổ chức do phải kiêm nhiệm thực hiện nhiệm vụ PKND và do phát sinh nhiệm vụ, trách nhiệm; đồng thời, để thực hiện hiệu quả phải phát huy hiệu quả vai trò lãnh đạo của cấp ủy Đảng các cấp và trách nhiệm kiểm tra, giám sát đối với PKND phải được nâng lên.
  - + Khi huy động các thành phần tham gia hoạt động PKND sẽ ảnh hưởng đến thời gian công tác chuyên môn, chuyên ngành và việc điều hành sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp, các cá nhân, do đó hiệu quả tham gia công tác PKND không cao.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động hệ thống pháp luật: Phải đầu tư nghiên cứu, soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành Luật PKND.

### 1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh những điểm tích cực, tiêu cực của 3 giải pháp nêu trên, kiến nghị lựa chọn Giải pháp 3: Quy định tại Luật PKND về tổ chức, xây dựng, huy động cho hoạt động PKND (theo hướng tinh gọn về bộ máy chỉ đạo, quản lý, chỉ huy, phân cấp, phân quyền theo chức năng, nhiệm vụ của từng cấp trong việc xây dựng, huy động cho hoạt động PKND).

## **2. Chính sách 2. Huy động lực lượng phòng không nhân dân**

### **3.1. Xác định vấn đề bất cập**

Khoản 2 Điều 4 Nghị định số 74/2015/NĐ-CP quy định: Tổ chức, hoạt động PKND do hệ thống chính trị, toàn dân và lực lượng vũ trang thực hiện, trong đó Bộ đội địa phương và Dân quân tự vệ làm nòng cốt. Tuy nhiên, Nghị định chưa quy định cụ thể về nguyên tắc, thẩm quyền, điều kiện, trình tự, thủ tục huy động các tổ chức, cá nhân (ngoài lực lượng vũ trang) và nhân dân tham gia vào các hoạt động công tác PKND, nên khi triển khai huy động các tổ chức, cá nhân (ngoài lực lượng vũ trang) và nhân dân tham gia vào các hoạt động PKND thời bình hoặc thời chiến sẽ gặp nhiều khó khăn.

Mặt khác, khi thực hiện việc huy động các tổ chức, cá nhân (ngoài lực lượng vũ trang) và nhân dân tham gia vào các hoạt động công tác PKND như phục vụ chiến đấu (đào đắp công sự, trận địa, khắc phục giao thông vận tải, tải đạn...), khắc phục hậu quả (như cứu hỏa, cứu thương, cứu sập khi địch đánh phá vào trận địa) và tham gia quản lý vùng trời, quan sát, phát hiện, thông báo, báo động PKND sẽ liên quan đến quyền và nghĩa vụ của người được huy động.

Việc huy động lực lượng PKND chủ yếu thực hiện đối với những người ngoài lực lượng vũ trang của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và Nhân dân là những người đang trực tiếp thực hiện nhiệm vụ trong cơ quan, tổ chức và lao động sản xuất trong các doanh nghiệp; do đó, khi huy động sẽ tác động ảnh hưởng nhiều đến hiệu quả công tác của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp. Để khắc phục bất cập trên đòi hỏi khi huy động lực lượng PKND trong các doanh nghiệp phải có kế hoạch cụ thể, huy động lực lượng phải sát với yêu cầu nhiệm vụ theo chức năng ngành, nghề nhanh chóng hoàn thành nhiệm vụ PKND, tiếp tục thực hiện công việc thường xuyên của doanh nghiệp.

### **3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Bảo đảm quyền và nghĩa vụ của công dân khi được huy động vào các hoạt động PKND; Nâng cao chất lượng tổ chức hoạt động PKND, xác định rõ và phát huy tinh thần trách nhiệm của công dân đối với công tác PKND, phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013.

### **3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

- Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định pháp luật hiện hành về PKND (Nghị định số 74/2015/NĐ-CP).

- Giải pháp 2: Quy định khái quát tại Luật PKND về việc huy động lực lượng PKND.

- Giải pháp 3: Quy định cụ thể tại Luật PKND về đối tượng, điều kiện, thẩm quyền, trình tự, thủ tục huy động lực lượng PKND.

3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan.

### 3.4.1. Giải pháp 1

#### a) Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Không phát sinh chi phí mới thực hiện giải pháp.
- Tác động về xã hội: Bảo đảm sự ổn định cho các hoạt động chung của xã hội, không làm ảnh hưởng đến thời gian sản xuất, kinh doanh của các nhà máy, xí nghiệp, doanh nghiệp do không phải huy động tham gia vào các hoạt động công tác PKND.
- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Bảo đảm sự ổn định của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về tổ chức, hoạt động PKND; không phải đầu tư thời gian nghiên cứu xây dựng văn bản Luật mới về PKND.

#### b) Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế: Nhà nước phải chi phí để xây dựng số lượng lớn lực lượng chuyên trách về PKND do việc huy động nhân dân tham gia hoạt động PKND chưa được quy định.
- Tác động về xã hội: Không phát huy hết vai trò của hệ thống chính trị, của toàn dân cho nhiệm vụ công tác PKND.
- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Hệ thống pháp luật về quân sự, quốc phòng chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ; các quy định của Nghị định số 74/2015/NĐ-CP chưa bảo đảm để thực hiện.

### 3.4.2. Giải pháp 2:

#### a) Tác động tích cực:

- Tác động về kinh tế: Những người được huy động tham gia lực lượng PKND sẽ được bồi dưỡng nâng cao trình độ kiến thức chuyên môn về PKND, góp phần bảo vệ cơ quan, tổ chức địa phương và ổn định sản xuất.

- Tác động về xã hội: Nâng cao nhận thức về nhiệm vụ công tác PKND cho các cấp, các ngành, các cơ quan, tổ chức, đơn vị, địa phương và toàn dân về sự cần thiết phải triển khai công tác PKND ngay từ trong thời bình, để kịp thời, chủ động đối phó với các tình huống khi địch tiến công đường không, nhằm bảo toàn lực lượng, giữ vững trận địa tinh thần để chiến đấu lâu dài và chiến thắng.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Quyền, nghĩa vụ của người được huy động tham gia lực lượng PKND được pháp luật bảo vệ, ý thức pháp luật về công tác PKND được nâng lên.

#### b) Tác động tiêu cực

- Tác động về kinh tế: Phát sinh chi phí để huy động lực lượng PKND.
- Tác động về xã hội: Lực lượng làm nhiệm vụ công tác PKND chủ yếu là kiêm nhiệm, do các cơ quan, tổ chức, địa phương, Nhân dân thực hiện. Quá trình thực hiện các hoạt động PKND, như tham gia tập huấn, huấn luyện, bồi dưỡng, diễn tập PKND, tham gia các tổ (đội) phục vụ chiến đấu, khắc phục hậu quả khi địch tiến công đường không sẽ ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đối tượng tham gia PKND nên cần phải được quy định trong luật.
- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Do quy định khái quát trong Luật PKND nên nội dung về huy động lực lượng PKND sẽ phải cụ thể hóa ở nhiều văn bản dưới luật hoặc viện dẫn các văn bản khác.

### 3.4.3. Giải pháp 3

#### a) Tác động tích cực

- Tác động về kinh tế: Những người được huy động tham gia lực lượng PKND sẽ được bồi dưỡng nâng cao trình độ kiến thức chuyên môn về PKND, góp phần bảo vệ cơ quan, tổ chức địa phương và ổn định sản xuất.

#### - Tác động về xã hội:

- + Đảm bảo thực hiện nhất quán đường lối, chủ trương của Đảng, quy định của pháp luật về xây dựng nền quốc phòng toàn dân; xác định quốc phòng là công cuộc giữ nước bằng sức mạnh tổng hợp của toàn dân tộc, tổ chức, hoạt động do hệ thống chính trị, toàn dân và lực lượng vũ trang thực hiện. Đồng thời, kế thừa, phát huy nghệ thuật quân sự chiến tranh nhân dân trong lịch sử bảo vệ Tổ quốc của dân tộc.

- + Đào tạo, bồi dưỡng cho các thành phần tham gia công tác PKND những kiến thức phổ thông, hiểu biết cơ bản về PKND, góp phần tham gia quản lý, bảo vệ vững chắc biên giới, vùng trời, vùng biển, đảo của Tổ quốc trên từng địa bàn, địa phương, sẵn sàng xử lý các tình huống trên không đúng đắn sách, chủ động, hiệu quả, không để bị động, bất ngờ, lỡ thời cơ.

- + Tạo sự đồng thuận, thống nhất cao trong triển khai thực hiện nhiệm vụ PKND, phát huy được vai trò trách nhiệm của cá nhân, tổ chức khi huy động thực hiện nhiệm vụ PKND. Bảo vệ được quyền lợi của người dân khi huy động tham gia thực hiện nhiệm vụ PKND và xác định rõ trách nhiệm của toàn dân trên mặt trận đối không là hết sức cần thiết, góp phần bảo vệ vững chắc vùng trời Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa từ sớm, từ xa, ngay từ thời bình.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật về PKND, tạo hành lang pháp lý cho việc triển khai thực hiện nhiệm vụ

công tác PKND, phù hợp với Hiến pháp năm 2013 và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

*b) Tác động tiêu cực*

- Tác động về kinh tế: Phát sinh chi phí để huy động lực lượng PKND.
- Tác động về xã hội: Khi huy động lực lượng tham gia hoạt động PKND sẽ ảnh hưởng đến việc điều hành sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp, các công trình năng lượng lớn của quốc gia.
- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Phải điều chỉnh, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về PKND.

**3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn**

Qua phân tích, so sánh những mặt tích cực và tiêu cực của ba giải pháp trên, kiến nghị lựa chọn giải pháp 3: Quy định về huy động lực lượng PKND trong dự thảo Luật PKND.

**3. Chính sách 3. Quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ**

**3.1. Xác định vấn đề bất cập**

Tại Luật hàng không dân dụng quy định khái quát về tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ, trên cơ sở đó giao Chính phủ quy định chi tiết về vấn đề quản lý này. Tuy nhiên, quá trình xây dựng Nghị định cho thấy nhiều vấn đề phát sinh trong quá trình quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện siêu nhẹ còn có vướng mắc từ chưa phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật đầu tư và từ yêu cầu thực tiễn quản lý. Cụ thể:

- Khi thực hiện quy định về tiêu chuẩn đủ điều kiện bay; tiêu chuẩn, thủ tục cấp giấy phép cho cơ sở thiết kế, sản xuất, sửa chữa, bảo dưỡng, thử nghiệm tàu bay không người lái, phương tiện bay siêu nhẹ; quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ sẽ bị hạn chế về quyền con người đối với những thành phần thực hiện quy định trên cần phải được quy định trong Luật (theo quy định tại khoản 2 Điều 14, Hiến pháp năm 2013 về quyền con người).

- Thiết bị tàu bay không người lái và các tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ không thuộc danh mục hàng hóa cấm kinh doanh, hạn chế kinh doanh, mà chỉ là ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện (Phụ lục IV - Luật Đầu tư năm 2014); vì vậy công tác quản lý các tổ chức, cá nhân, các cơ sở nghiên cứu, thiết kế, sản xuất, sửa chữa, bảo dưỡng, xuất nhập khẩu, kinh doanh tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ chưa được quan tâm; hiện nay, chủ yếu tập trung vào việc phát hiện, xử lý đối với các hành vi vi phạm hoạt động bay không phép.

- Tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ được ứng dụng, sử dụng rộng rãi trên nhiều lĩnh vực đời sống xã hội; đặc biệt, thời gian gần đây tình hình hoạt động của tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ có diễn biến phức tạp, tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn đối với đời sống xã hội, dễ bị các thế lực phản động, thù địch lợi dụng để ghi hình, chụp ảnh, thả chất nổ, chất cháy, chất độc để phục vụ mục đích tuyên truyền, xuyên tạc, chống phá Đảng, Nhà nước ta.

- Đối với quy trình, thủ tục cấp phép bay tại các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay đang được quy định tại 03 văn bản, gồm: Nghị định số 36/2008/NĐ-CP ngày 28/03/2008 của Chính phủ về quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ (Chương 3. Cấp phép bay, điều hành bay); Nghị định số 125/2015/NĐ-CP ngày 04/12/2015 của Chính phủ Quy định chi tiết về quản lý hoạt động bay (Chương 3. Cấp phép bay) và Thông tư số 35/2017/TT-BQP ngày 12/02/2017 của Bộ Quốc phòng. Do đó thủ tục cấp phép bay gặp nhiều bất cập, chưa mang tính kịp thời, chưa phân định rõ trách nhiệm của từng cấp trong quản lý hoạt động bay (khi đã được cấp phép) khi nhu cầu sử dụng tàu bay không người lái, các phương tiện bay siêu nhẹ phục vụ sản xuất nông nghiệp là cần thiết.

- Công tác quản lý đối với hoạt động bay của tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ chưa được chặt chẽ, nhất là trong thiết kế, sản xuất, sửa chữa, bảo dưỡng, thử nghiệm tàu bay không người lái và phương tiện bay siêu nhẹ cũng như việc xác định mục đích sử dụng bay không người lái và phương tiện bay siêu nhẹ; việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về sử dụng các thiết bị bay siêu nhẹ không phép còn nhiều lúng túng do chưa quy định cụ thể cơ quan, đơn vị nào chịu trách nhiệm xử lý vi phạm, chế tài xử phạt tính rắn đe chưa cao; thực tế đã phát hiện nhiều trường hợp phương tiện bay siêu nhẹ uy hiếp đến an ninh, an toàn hàng không (tại các khu vực sân bay) song chưa kịp thời thu, giữ, xử lý được.

### 3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Mục tiêu chung: Tạo hành lang pháp lý đồng bộ, thống nhất để thực hiện quản lý nhà nước về quản lý tàu bay không người lái, các phương tiện bay siêu nhẹ, khắc phục những tồn tại, hạn chế và góp phần nâng cao hiệu quả phát triển kinh tế-xã hội của địa phương. Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật và các điều ước quốc tế Việt Nam tham gia ký kết, đáp ứng yêu cầu thực tiễn và hội nhập quốc tế, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Hạn chế tối đa nguy cơ sử dụng tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ vào mục đích chống phá Đảng, Nhà nước, Quân đội, uy hiếp đến an ninh, an toàn hàng không và trật tự an toàn xã hội.

- Mục tiêu cụ thể: Phân cấp, phân quyền trong thực hiện quy định quản lý tiêu chuẩn đủ điều kiện bay; tiêu chuẩn, thủ tục cấp giấy phép cho cơ sở thiết kế, sản xuất, sửa chữa, bảo dưỡng, thử nghiệm tàu bay không người lái,

phương tiện bay siêu nhẹ; quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ, theo hướng:

+ Bộ Công an chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan trong việc quản lý xuất nhập khẩu, buôn bán, kinh doanh, vận chuyển tàu bay không người lái, các phương tiện bay siêu nhẹ và xử phạt hành vi vi phạm hành chính trong khai thác, sử dụng tàu bay không người lái, các phương tiện bay siêu nhẹ.

+ Bộ Quốc phòng chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan trong việc quy định tiêu chuẩn đủ điều kiện bay; tiêu chuẩn, thủ tục cấp giấy phép cho cơ sở thiết kế, sản xuất, sửa chữa, bảo dưỡng, thử nghiệm tàu bay không người lái, phương tiện bay siêu nhẹ; cấp phép, quản lý hoạt động bay của tàu bay không người lái, các phương tiện bay siêu nhẹ.

+ Phân cấp, phân quyền cho từng cấp từ Trung ương đến địa phương trong quản lý hoạt động bay (khi đã được cấp phép) theo từng độ cao tương ứng; giám sát chặt chẽ việc thực hiện phép bay theo đúng độ cao, đúng thời gian, đúng phạm vi được phép hoạt động; phối hợp với Chính quyền địa phương, Công an và các lực lượng khác trong xử lý các hành vi vi phạm về hoạt động bay của tàu bay không người lái, các phương tiện bay siêu nhẹ theo quy định của pháp luật.

### 3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

- Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định pháp luật hiện hành về quản lý tàu bay không người lái, phương tiện bay siêu nhẹ.

- Giải pháp 2: Quy định tại một văn bản quy phạm pháp luật mới về quản lý tàu bay không người lái, phương tiện bay siêu nhẹ.

- Giải pháp 3: Quy định tại Luật PKND về công tác quản lý máy bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ.

3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

#### 3.4.1. Giải pháp 1

##### a) Tác động tích cực:

Không phát sinh chi phí mới thực hiện giải pháp.

##### b) Tác động tiêu cực:

- Tác động về kinh tế:

+ Do chưa đổi mới về quy trình, thủ tục cấp phép (nhất là những phương tiện bay siêu nhẹ ở độ cao dưới 100m) làm tác động, ảnh hưởng lớn đến phát triển, kinh tế - xã hội, làm chậm thời gian sử dụng phương tiện bay siêu nhẹ phục vụ sản xuất nông nghiệp.

+ Giảm nguồn thu thuế từ việc xuất, nhập khẩu, buôn bán đối với các tập thể, cá nhân kinh doanh tàu bay không người lái, phương tiện bay siêu nhẹ.

##### c) Tác động về xã hội:

+ Không phát huy hết vai trò của hệ thống chính trị, của toàn dân trong việc quản lý, giám sát hoạt động bay của tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ.

+ Việc, đăng ký, quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ gặp nhiều khó khăn do các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến vấn đề trên chưa quy định cụ thể cơ quan, đơn vị nào chịu trách nhiệm đăng ký, quản lý.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Hệ thống pháp luật chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ; việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về sử dụng các thiết bị bay siêu nhẹ không phép tính răn đe chưa cao.

### 3.4.2. Giải pháp 2

#### a) Tác động tích cực

- Tác động về kinh tế: Tăng nguồn thu thuế từ việc xuất, nhập khẩu, buôn bán đối với các tập thể, cá nhân kinh doanh tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ và tạo thuận lợi hơn trong việc ứng dụng công nghệ trong sản xuất nông nghiệp, phát triển kinh tế-xã hội.

- Tác động về xã hội:

+ Tạo thuận lợi hơn trong công tác đăng ký, quản lý nguồn nhập, nguồn xuất, buôn bán, khai thác, sử dụng tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ trong các hoạt động của xã hội.

+ Giảm nguy cơ các thế lực phản động thù địch sử dụng tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ vào các hoạt động chống phá Đảng, Nhà nước, Quân đội và chế độ xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật về quân sự, quốc phòng.

#### b) Tác động tiêu cực

- Tác động về kinh tế: Phát sinh chi phí cho việc nghiên cứu xây dựng mới văn bản quy phạm pháp luật về quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ và chi phí cho việc thực hiện giải pháp.

- Tác động về xã hội: Tuy giải pháp đã có nhiều đổi mới song, vẫn tiềm ẩn nguy cơ về các hành vi vi phạm trong khai thác, sử dụng tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ không phép, sai mục đích.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Tính pháp lý của văn bản chưa cao do khi thực hiện giải pháp nhiều nội dung liên quan đến hạn chế về quyền con người như việc quản lý xuất, nhập khẩu, buôn bán, vận chuyển, thủ tục cấp phép... cần phải được điều chỉnh trong Luật.

### 3.4.3. Giải pháp 3

#### a) *Tác động tích cực:*

- Tác động về kinh tế: Như Giải pháp 2 và thêm các nội dung sau: Việc quản lý chặt chẽ việc khai thác, sử dụng tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ trong phát triển kinh tế - xã hội là việc ứng dụng trí tuệ thông minh trong các hoạt động và lao động, sản xuất sẽ làm giảm nhân lực, vật lực, những người lao động trực tiếp, nhưng vẫn bảo đảm chất lượng công việc. mặt khác tạo điều kiện để thúc đẩy các cơ sở trong nước đầu tư nghiên cứu, thiết kế, sản xuất, sửa chữa tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ ngày càng phát triển, đáp ứng yêu cầu đòi sống xã hội, góp phần bảo đảm quốc phòng, an ninh.

#### - Tác động về xã hội:

+ Đối với Nhà nước: Quy định này tạo cơ sở pháp lý cụ thể, qua đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc quản lý nguồn nhập, nguồn xuất, buôn bán, khai thác, sử dụng tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ.

+ Đối với người dân: Tạo cơ sở pháp lý để thực hiện các hoạt động nhập khẩu, xuất khẩu, tạm nhập, tái xuất, sản xuất, kinh doanh, khai thác, sử dụng tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ.

+ Đối với quốc phòng, an ninh: Quản lý chặt chẽ hoạt động bay của tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ, hạn chế các hành vi vi phạm khu vực cấm bay, khu vực hạn chế bay và việc sử dụng tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ vào các hoạt động chống phá Đảng, Nhà nước, Quân đội của các thế lực thù địch.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Thể chế hóa quan điểm của Đảng, tăng khả năng thi hành và tuân thủ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ. Tích hợp được các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ; quản lý hoạt động bay, thuận lợi cho tra cứu, triển khai thực hiện.

#### b) *Tác động tiêu cực:*

- Tác động về kinh tế: Phát sinh chi phí bảo đảm cho đối tượng tham gia quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ.

- Tác động về xã hội: Phát sinh nhiệm vụ cho các cơ quan chuyên trách về đăng ký, quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ.
- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Phải điều chỉnh, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về quản lý tàu bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ; quản lý hoạt động bay.

### 3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Qua phân tích, so sánh những mặt tích cực và hạn chế của ba giải pháp trên, kiến nghị lựa chọn Giải pháp 3: Quy định tại Luật PKND về quản lý máy bay không người lái và các phương tiện bay siêu nhẹ.

## 4. Chính sách 4. Các biện pháp về bảo đảm an toàn phòng không

### 4.1. Xác định các vấn đề bất cập

- Trong tác chiến phòng không việc bảo đảm an toàn cho tính mạng, tài sản của nhân dân, cơ quan, tổ chức xung quang khu vực lận cận, tiếp giáp các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời là một trong những nội dung quan trọng, đòi hỏi các công trình xây dựng, các chướng ngại vật xung quang khu vực trận địa phải được quản lý, bảo đảm góc kẹp từ trận địa đến điểm cao nhất của các công trình, các chướng ngại vật phải nhỏ hơn góc bắn nhỏ nhất của pháo, súng phòng không; do đó, thực hiện Nghị định số 32/2016/NĐ-CP ngày 06/5/2016 của Chính phủ quy định về quản lý độ cao chướng ngại vật hàng không và các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời tại Việt Nam sẽ bị hạn chế về quyền con người, quyền và lợi ích của công dân cần phải được điều chỉnh trong Luật (theo quy định tại khoản 2 Điều 14, Hiến pháp năm 2013).

- Nội dung quy định về độ cao chướng ngại vật đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời tại Việt Nam còn chung chung, chưa được cụ thể về khoảng cách cự ly, độ cao các công trình liền kề, tiếp giáp để bảo đảm không ảnh hưởng đến các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời. Do đó, từ việc chưa quy định cụ thể, chi tiết trên nhiều trận địa pháo phòng không, súng máy phòng không bị ảnh hưởng lớn bởi góc che khuất bởi các công trình của cơ quan, tổ chức cá nhân nằm ngoài phạm vi khu vực trận địa.

- Trước tốc độ đô thị hóa ngày càng mở rộng, tăng nhanh đã làm ảnh hưởng rất lớn đến góc che khuất, làm giảm khả năng quan sát, phát hiện và thực hành xạ kích của các trận địa pháo phòng không, súng máy phòng không tại vị trí trực sẵn sàng chiến đấu thường xuyên; khi có tình huống xảy ra, theo phương án tác chiến đã xác định từ thời bình thì nhiều vị trí trận địa dự bị, trận địa phục kích, đón lồng của lực lượng phòng không đã bị đô thị hóa hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng; do đó, việc thiết lập thế trận phòng không nhiều tầng, nhiều hướng ngay trong trung tâm thành phố, thị xã gặp nhiều khó khăn.

#### 4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Quy định khái quát trong Luật PKND về các biện pháp bảo đảm an toàn phòng không đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời và phát huy hết tính năng vũ khí trang bị kỹ thuật khi có tình huống xảy ra.

- Khắc phục những hạn chế bất cập đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời tại trung tâm các thành phố, thị xã; tạo sự gắn kết giữa việc quy hoạch, mở rộng không gian đô thị với bảo đảm về quốc phòng, an ninh, không để phá vỡ thể trận phòng không trong khu vực phòng thủ.

#### 4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

- Giải pháp 1: Giữ nguyên như văn bản quy phạm pháp luật hiện hành đã quy định về độ cao chướng ngại vật đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời tại Việt Nam.

- Giải pháp 2: Ban hành một văn bản quy phạm pháp luật mới quy định về độ cao chướng ngại vật đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời để bảo đảm an toàn phòng không.

- Giải pháp 3: Quy định khái quát trong Luật PKND về độ cao chướng ngại vật đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời để bảo đảm an toàn phòng không.

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

##### 4.4.1. Giải pháp 1

###### a) Tác động tích cực

Việc giữ nguyên quy định hiện hành sẽ không làm phát sinh chi phí để sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

###### b) Tác động tiêu cực

- Tác động về kinh tế: Do ảnh hưởng bởi phạm vi quan sát (góc che khuất) nhiều trận địa phòng không đã được đầu tư xây dựng từ trước song sử dụng không hiệu quả, gây lãng phí về nguồn ngân sách.

- Tác động về xã hội: Việc khắc phục những bất cập trong thực hiện quy định về độ cao chướng ngại vật đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời để bảo đảm an toàn phòng không sẽ không triệt để; các trận địa phòng không đóng quân tại các trung tâm thành phố, thị xã ngày càng bị thu hẹp do bị che khuất tầm quan sát bởi các công trình của cơ quan, tổ chức, cá nhân tiếp giáp.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Tính pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật chưa cao do cơ bản các văn bản làm căn cứ để ban hành Nghị định số 32/2016/NĐ-CP đã được thay thế.

#### 4.4.2. Giải pháp 2

##### a) Tác động tích cực

- Tác động về kinh tế: Tạo sự ổn định để các cơ quan, tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh, phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

- Tác động về xã hội: Phân định rõ ràng, cụ thể phạm vi độ cao chướng ngại vật đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời để bảo đảm an toàn phòng không, tạo điều kiện thuận lợi cho địa phương chấp nhận và cấp phép đối với các công trình tiếp giáp trận địa phòng không.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Bảo đảm tính đồng thuận, thống nhất trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

##### b) Tác động tiêu cực

- Tác động về kinh tế: Phát sinh chi phí để xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và thực hiện giải pháp.

- Tác động về xã hội: Sẽ ảnh hưởng đến các công trình của cơ quan, tổ chức, cá nhân đã thi công nằm trong khu vực liền kề, tiếp giáp với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời; nếu không làm tốt công tác tuyên truyền, vận động để dẫn đến việc tranh chấp, khiếu kiện, ảnh hưởng đến tình hình an ninh, chính trị, trật tự an toàn xã hội.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Tính pháp lý của văn bản quy phạm pháp luật trên không cao do khi thực hiện giải pháp nhiều nội dung sẽ liên quan đến quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân phải được pháp luật bảo vệ.

#### 4.4.3. Giải pháp 3

##### a) Tác động tích cực

- Tác động về kinh tế: Như giải pháp 2 và bổ sung: Khi thực hiện giải pháp sẽ tạo thuận lợi cho địa phương trong việc quy hoạch tổng thể không gian đô thị, phát triển các vùng kinh tế, ngành, nghề sản xuất, kinh doanh.

- Tác động về xã hội: Tạo sự đồng bộ, thống nhất trong toàn xã hội về trách nhiệm thực hiện quy định độ cao chướng ngại vật đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời để bảo đảm an toàn phòng không, thiết lập thế trận phòng không nhiều tầng, nhiều hướng rộng khắp, vững chắc trong khu vực phòng thủ.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật có liên quan, phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền con người.

#### b) *Tác động tiêu cực*

- Tác động về kinh tế: Như Giải pháp 2.
- Tác động về xã hội: Khi có tình huống xảy ra việc tạo lập thế trận phòng không rộng khắp, như vị trí bố trí trận địa phòng không dự bị, các trận địa phục kích, đòn lõng sẽ có ảnh hưởng đến quy hoạch chung của địa phương và hoạt động cơ quan, tổ chức, cá nhân.
- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Phải nghiên cứu, ban hành văn bản quy định chi tiết trong triển khai thực hiện.

#### 3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Qua phân tích, so sánh những mặt tích cực và tiêu cực của ba giải pháp trên, kiến nghị lựa chọn Giải pháp 3: Quy định khái quát trong Luật PKND về biện pháp bảo đảm an toàn phòng không đối với các trận địa quản lý, bảo vệ vùng trời tại Việt nam.

### **5. Chính sách 5. Nguồn lực, chính sách đối với lực lượng PKND**

#### 5.1. Xác định vấn đề bất cập

PKND là một nội dung quan trọng của công tác quốc phòng, quân sự; được xây dựng, hoạt động trong khu vực phòng thủ, là một bộ phận của thế trận quốc phòng toàn dân trên mặt trận đối không nhằm thực hiện phòng, tránh, đánh trả và khắc phục hậu quả các hành động xâm nhập, tiến công đường không của địch; bảo vệ tài sản của Nhà nước, tính mạng và tài sản của Nhân dân, góp phần xây dựng khu vực phòng thủ vững mạnh, bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc. Công tác PKND được chuẩn bị từ thời bình và triển khai thực hiện khi có biểu hiện, hành động xâm nhập, tiến công đường không của địch. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành về PKND chưa quy định về nguồn lực bảo đảm cho công tác PKND, dẫn đến việc thực hiện các nội dung công tác PKND còn nhiều hạn chế.

Lực lượng PKND bao gồm lực lượng nòng cốt (gồm dân quân tự vệ và bộ đội địa phương) và lực lượng được huy động để thực hiện các nhiệm vụ PKND (nhân dân ở các địa phương và người lao động trong các cơ quan, tổ chức). Đây là lực lượng không thoát ly lao động, sản xuất và những công tác thường xuyên, được xây dựng, tổ chức chuẩn bị ngay từ thời bình, trong khi đó hiện nay Nhà

nước mới chỉ có chính sách đối với lực lượng dân quân tự vệ nói chung mà chưa quy định chính sách với đối tượng được huy động tham gia công tác PKND.

Lực lượng PKND được xây dựng, huy động, tổ chức hoạt động theo hình thức kiêm nhiệm, trong thời bình chủ yếu xây dựng lực lượng nòng cốt do Bộ đội địa phương, Dân quân tự vệ, lực lượng Dự bị động viên và một số thành phần của cơ quan, tổ chức đảm nhiệm. Đây là lực lượng không thoát ly lao động, sản xuất và những công tác chuyên môn thường xuyên, khi có tình huống chiến tranh mới huy động. Đồng thời, giảm việc thành lập các Ban Chỉ đạo, tăng thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu chính quyền địa phương, cơ quan, đơn vị trong và ngoài Quân đội, theo cơ cấu cơ quan chỉ đạo, quản lý, chỉ huy PKND. Do đó, Luật PKND không làm tăng “tổ chức bộ máy”, không tăng “biên chế công chức và số lượng người làm việc hưởng lương từ ngân sách nhà nước”, không làm phát sinh về nguồn kinh phí hoạt động so với công tác PKND thực hiện theo Nghị định số 74/2015/NĐ-CP hiện nay.

### 5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Xây dựng chế độ, chính sách phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ cho lực lượng được huy động, tổ chức triển khai thực hiện nhiệm vụ PKND; bảo đảm tính đúng, tính đủ, tính khích lệ; phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Bảo đảm ngân sách tổ chức, xây dựng, huy động và hoạt động PKND bảo đảm không tăng ngân sách, tiết kiệm, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ công tác PKND trong xây dựng, tổ chức hoạt động của khu vực phòng thủ.

### 5.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

- Giải pháp 1: Giữ nguyên như quy định hiện hành của Nghị định số 74/2015/NĐ-CP.

- Giải pháp 2: Vận dụng các quy định hiện hành về chế độ, chính sách đối với lực lượng tương đồng về chức năng, nhiệm vụ như lực lượng PKND.

- Giải pháp 3: Quy định khái quát trong dự thảo luật về bảo đảm ngân sách và chế độ, chính sách trong hoạt động PKND.

5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

#### 5.4.1. Giải pháp 1:

##### a) Tác động tích cực

- Tác động về kinh tế: Không phát sinh chi phí để thực hiện giải pháp.

- Tác động về xã hội: Giữ ổn định về chính sách, không gây tác động đến các cơ quan, tổ chức và cá nhân.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động về hệ thống luật pháp: Không phải ban hành mới văn bản quy phạm pháp luật.

*b) Tác động tiêu cực:*

- Tác động về kinh tế: Ngân sách Nhà nước bảo đảm cho công tác PKND hiệu quả chưa cao.

- Tác động về xã hội: Hạn chế đến việc nâng cao trách nhiệm của cơ quan Nhà nước trong triển khai, thực hiện chế độ, chính sách đối với lực lượng PKND, tính tiện lợi, minh bạch chưa cao, ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả thực hiện nhiệm vụ PKND.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động đối với hệ thống luật pháp: Chưa thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành.

**5.4.2. Giải pháp 2**

*a) Tác động tích cực*

- Tác động về kinh tế: Không phát sinh kinh phí để thực hiện giải pháp.
- Tác động về xã hội: Bảo đảm quyền lợi của lực lượng tham gia công tác PKND như đối với các lực lượng khác khi được huy động làm nhiệm vụ (dân quân tự vệ, dự bị động viên...).

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.
- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.
- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Không phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật mới.

*b) Tác động tiêu cực*

- Tác động về kinh tế: Ngân sách Nhà nước bảo đảm cho công tác PKND hiệu quả chưa cao.

- Tác động về xã hội: Hạn chế đến việc nâng cao trách nhiệm của cơ quan Nhà nước trong triển khai, thực hiện chế độ, chính sách đối với lực lượng PKND, tính tiện lợi, minh bạch chưa cao, ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả thực hiện nhiệm vụ PKND.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Chưa thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành. Không đảm bảo cơ sở pháp lý để thực hiện chế độ chính sách, công tác bảo đảm đối với hoạt động PKND.

#### 5.4.3. Giải pháp 3:

##### a) *Tác động tích cực:*

- Tác động về kinh tế: Bảo đảm quản lý chặt chẽ, hiệu quả ngân sách Nhà nước chi cho hoạt động PKND.

- Tác động về xã hội: Tăng cường hiệu lực, hiệu quả, nâng cao trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước trong quản lý, sử dụng ngân sách và thực hiện chế độ, chính sách đối với hoạt động PKND. Bảo đảm sự công bằng về chế độ, chính sách đối với người được huy động tham gia công tác PKND. Đồng thời, khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động PKND.

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật; tạo cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện công tác bảo đảm và chế độ, chính sách đối với hoạt động PKND.

##### b) *Tác động tiêu cực:*

- Tác động về kinh tế: Phát sinh chi phí để thực hiện giải pháp.

- Tác động về xã hội: Bảo đảm quyền lợi của lực lượng tham gia công tác PKND như đối với các lực lượng khác khi được huy động làm nhiệm vụ (dân quân tự vệ, dự bị động viên...).

- Tác động về thủ tục hành chính: Không phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề liên quan đến giới.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Phải ban hành mới văn bản quy phạm pháp luật.

#### 5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Trên cơ sở phân tích, so sánh những điểm tích cực, tiêu cực của các giải pháp nêu trên, kiến nghị lựa chọn giải pháp 3: Quy định khái quát trong dự thảo luật về bảo đảm ngân sách và chế độ, chính sách trong hoạt động PKND.

### III. LẤY Ý KIẾN

1. Quá trình đánh giá tác động dự án Luật PKND, Bộ Quốc phòng đã tổ chức các cuộc hội thảo, tọa đàm với các bộ, ngành Trung ương và các địa phương, các nhà khoa học, quản lý trong và ngoài Quân đội, các nhà hoạt động thực tiễn về nội dung của chính sách dự án Luật; kết hợp hoạt động tư vấn trong suốt quá trình nghiên cứu, xây dựng Luật; tổ chức hội thảo lấy ý kiến tham vấn

của các chuyên gia có kinh nghiệm xây dựng dự án Luật đồng thời triển khai các hoạt động khảo sát, điều tra xã hội học, lấy ý kiến rộng rãi cơ quan, tổ chức và nhân dân về dự án Luật.

2. Lấy ý kiến và tổng hợp giải trình, tiếp thu ý kiến tham gia của các bộ, ngành Trung ương và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; đăng tải trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ, Bộ Quốc phòng để chỉnh lý, bổ sung đảm bảo tính thống nhất, phù hợp trong hệ thống pháp luật Việt Nam, tính minh bạch, khách quan, khả thi của các quy định trong dự án Luật.

#### **IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ**

1. Quốc hội, cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, Đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong phạm vi quyền hạn của mình, giám sát và đánh giá việc thi hành chính sách về Luật PKND.

2. Chính phủ, Bộ Quốc phòng, bộ, ngành liên quan, Ủy ban nhân dân các cấp đánh giá và thi hành chính sách về Luật PKND./.

*Nơi nhận:*

- Đ/c Bộ trưởng BQP (để b/c);
- Bộ Tư pháp <sup>(05)</sup> (để thẩm định);
- Bộ Tổng Tham mưu;
- Quân chủng PK-KQ;
- Vụ Pháp chế/BQP;
- Lưu: VT, VPC. L12.

**KT. BỘ TRƯỞNG  
THÚ TRƯỞNG**

**Thượng tướng Nguyễn Tân Cương**