

Дума города Костромы
**Отдел по сопровождению деятельности депутатских
комиссий аппарата Думы города Костромы**
ЗАКЛЮЧЕНИЕ
об оценке регулирующего воздействия

10 марта 2023 года № 4-ОРВ

**О проекте решения Думы города Костромы "О внесении изменений в Порядок
организации и проведения фейерверков, массовых просветительных,
театрально-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий в городе
Костроме"**
(внесен главой Администрации города Костромы)

Отдел по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы в соответствии со статьей 7 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов города Костромы, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами города Костромы обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного решением Думы города Костромы от 18 декабря 2014 года № 250 (далее – Порядок проведения ОРВ), рассмотрел проект решения Думы города Костромы "О внесении изменений в Порядок организации и проведения фейерверков, массовых просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий в городе Костроме" (далее – Проект), разработанный Администрацией города Костромы (далее – разработчик).

Проектом предлагается предусмотреть организацию мер направленных на обеспечение антитеррористической защищенности проведения массовых мероприятий путем закрепления требования к содержанию подаваемой организатором массового мероприятия, фейерверка заявки на проведение массового мероприятия, фейерверка, согласно которому в заявке необходимо будет указать меры, направленные на обеспечение антитеррористической защищенности места проведения массового мероприятия, фейерверка (установка технических средств обеспечения антитеррористической защищенности (металлические турникеты, технические средства для обнаружения оружия и (или) других запрещенных к свободному обороту предметов и веществ, инженерно-технические средства, позволяющие предотвратить внезапное проникновение транспортных средств на территорию места проведения массового мероприятия)).

Также Проектом предлагается расширить перечень документов, прилагаемых к заявке на проведение одного из вышеуказанных массовых мероприятий. Так, предусматривается, что в случае возникновения в ходе подготовки или проведения массового мероприятия, фейерверка предпосылок совершению террористического акта организатор обязан незамедлительно сообщить об этом должностным лицам правоохранительных органов, осуществляющих обеспечение безопасности на массовом мероприятии, фейерверке, оказывать им помощь и неукоснительно выполнять их указания.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения городского округа относится создание

условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения.

Кроме того, согласно пункту 6 статьи 3 Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (далее - Закон о противодействии терроризму), антитеррористическая защищенность объекта (территории) - состояние защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта. При этом под местом массового пребывания людей понимается территория общего пользования поселения, муниципального округа или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек.

В силу части 3.1 статьи 5 Закона о противодействии терроризму физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица либо использующие принадлежащее им имущество в социальных, благотворительных, культурных, образовательных или иных общественно полезных целях, не связанных с извлечением прибыли, выполняют требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), используемых для осуществления указанных видов деятельности и находящихся в их собственности или принадлежащих им на ином законном основании. Юридические лица обеспечивают выполнение указанных требований в отношении объектов, находящихся в их собственности или принадлежащих им на ином законном основании.

Согласно пункту 7 части 2 статьи 5.1, пункту 4 статьи 5.2 Закона о противодействии терроризму выполнение юридическими и физическими лицами требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в собственности субъекта РФ либо муниципальной собственности, в ведении органов государственной власти субъекта РФ либо органов местного самоуправления, обеспечивают соответственно высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ либо органы местного самоуправления.

Таким образом, возложение обязанностей, предусмотренных пунктом 2 Проекта на всех организаторов мероприятий, предусмотренных действующей редакцией Порядка организации и проведения фейерверков, массовых просветительных, театрално-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий в городе Костроме, является избыточным ограничением и обязанностью для субъектов предпринимательской деятельности.

В силу положений пункта 4 части 2 статьи 5 Закона о противодействии терроризму установление обязательных для выполнения требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), категорий объектов (территорий), порядка разработки указанных требований и контроля за их выполнением, порядка разработки и формы паспорта безопасности таких объектов (территорий) (за исключением объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и объектов топливно-энергетического комплекса) отнесено к компетенции Правительства РФ.

Такие требования в отношении мест массового пребывания людей, категории мест массового пребывания людей, категории объектов (территорий), форма паспорта безопасности установлены постановлением Правительства РФ от 25 марта 2015 года № 272.

Соответственно, за нарушение требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей ответственность наступает в соответствии со статьей 20.35 Кодекса об административных правонарушениях РФ.

В соответствии с частью 2 статьи 28.3 Кодекса об административных правонарушениях РФ Полномочия по составлению протоколов по административным правонарушениям, предусмотренным статьей 20.35 возложены на должностных лиц ОВД (полиции) (пункт 1), на должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в области безопасности РФ, его территориальных органов (пункт 5б), на должностных лиц войск национальной гвардии РФ (пункт 103).

Частью 3 статьи 5 Закона о противодействии терроризму федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий.

При этом, в соответствии с частью 2 этой же статьи Закона о противодействии терроризму Правительство Российской Федерации:

- *организует разработку и осуществление мер по предупреждению терроризма и минимизацию и (или) ликвидацию последствий проявлений терроризма;*

- *организует обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму необходимыми силами, средствами и ресурсами;*

- *устанавливает обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), категории объектов (территорий), порядок разработки указанных требований и контроля за их выполнением, порядок разработки и форму паспорта безопасности таких объектов (территорий) (за исключением объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и объектов топливно-энергетического комплекса).*

В соответствии со статьей 5.2 Закона о противодействии терроризму органы местного самоуправления при решении вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений:

- 1) *разрабатывают и реализуют муниципальные программы в области профилактики терроризма, а также минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений;*

- 2) *организуют и проводят в муниципальных образованиях информационно-пропагандистские мероприятия по разъяснению сущности терроризма и его общественной опасности, а также по формированию у граждан неприятия идеологии терроризма, в том числе путем распространения информационных материалов, печатной продукции, проведения разъяснительной работы и иных мероприятий;*

- 3) *участвуют в мероприятиях по профилактике терроризма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений, организуемых федеральными органами исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;*

- 4) *обеспечивают выполнение требований к антитеррористической защищенности объектов, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;*

5) направляют предложения по вопросам участия в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

б) осуществляют иные полномочия по решению вопросов местного значения по участию в профилактике терроризма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений.

При этом, органам местного самоуправления Законом о противодействии терроризму не предоставлено право самостоятельно устанавливать дополнительные требования к антитеррористической защищенности объектов, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления, они, в частности, наделены полномочиями по обеспечению выполнения требований к антитеррористической защищенности объектов, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления, установленных Правительством РФ, а вопросы антитеррористической защищенности должны регулироваться отраслевым законодательством (федеральное и региональное законодательство, муниципальные программы, решения органов, сформированных в соответствии с частью 4.1 статьи 5 Закона о противодействии терроризму и пр.).

Проект, как следует из пояснительной записки к нему и Сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, разработан в целях совершенствования нормативных правовых актов и предупреждения нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами обязательных требований по организации и проведению фейерверков, массовых просветительных, театральнo-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий в городе Костроме.

Субъекты предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности, чьи интересы будут затронуты предлагаемым Проектом, согласно Пояснительной записке к Проекту и Сводному отчету - являются организаторы массовых просветительных, театральнo-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий в городе Костроме» и фейерверков: физические и юридические лица и индивидуальные предприниматели.

Проект представлен разработчиком на заключение об ОРВ впервые.

Согласно Сводного отчета в период с 1 по 7 февраля 2022 года проект решения Думы был размещен на сайте Администрации города Костромы для проведения публичных консультаций в рамках проведения оценки регулирующего воздействия. Однако, в справке о результатах проведения публичных консультаций указаны иные даты их проведения.

В целях реализации соглашения о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, данный проект должен был быть направлен на электронную почту организаций, с которыми заключены соответствующие соглашения, что отражается в справке о результатах проведения публичных консультаций по Проекту. В сводном отчете указаны электронные адреса, на которые направлен Проект, а в справке о результатах проведения публичных консультаций указаны юридические лица, которым направлен Проект. В обоих случаях отсутствует информация о том, что именно с этими организациями заключены вышеуказанные соглашения. При этом, в соответствии с частью 3.1. статьи 6 Порядка проведения ОРВ документы, указанные в части 3 указанной статьи, также направляются разработчиком в адрес объединений и организаций, с которыми уполномоченным органом заключены

соглашения о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правовых актов, в день размещения разработчиком информации в целях организации публичных консультаций на официальном сайте.

В период публичных консультаций замечаний и предложений не поступило.

Разработчиком проведена оценка регулирующего воздействия Проекта с проведением публичных консультаций, результаты которой отражены в Сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия, что соответствует требованиям частей 4 и 5 статьи 2, статье 6 Порядка проведения ОРВ.

Разработчиком степень регулирующего воздействия Проекта определена как средняя, поскольку Проект, по его мнению, содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные муниципальными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной экономической деятельности в сфере благоустройства.

В соответствии с пунктами 9 и 10 части 4 статьи 6 Порядка проведения ОРВ раздел 10 Сводного отчета содержит перечень изменяющих ранее установленные запреты и ограничения для субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 3 статьи 5 Порядка проведения ОРВ Пояснительная записка к проекту муниципального правового акта должна содержать описание основных групп субъектов инвестиционной, предпринимательской и иной экономической деятельности, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, с указанием обязанностей, запретов, ограничений, которые предполагается возложить на названных субъектов, и (или) описание предполагаемых изменений в содержании существующих обязанностей, запретов, ограничений (с указанием норм федерального и (или) регионального законодательства, в соответствие с которыми приводятся положения муниципального правового акта). Такая информация представлена не в полном объеме. Представлен, не только перечень, измененных обязанностей и ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а описание изменений действующего законодательства, регулирующих вопросы противодействия терроризму.

В целом, на основании изложенного, вывод разработчика о степени регулирующего воздействия соответствует содержанию Проекта.

Сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта, имеющего высокую степень регулирующего воздействия, должен содержать следующие сведения, предусмотренные частью 4 статьи 6 Порядка проведения ОРВ:

- 1) степень регулирующего воздействия проекта акта;
- 2) описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы;
- 3) анализ опыта субъектов Российской Федерации, иных муниципальных образований в регулировании соответствующих сфер деятельности;
- 4) цели предлагаемого регулирования и их соответствие принципам правового регулирования, документам стратегического планирования города Костромы, иным программным документам;
- 5) описание предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы;

6) основные группы субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, иные заинтересованные лица, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, оценка количества таких субъектов;

7) новые функции, полномочия, обязанности и права органов местного самоуправления или сведения об их изменении, а также порядок их реализации;

8) оценка соответствующих расходов (возможных поступлений) бюджета города Костромы;

9) новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающие или изменяющие ранее установленные запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также порядок организации их исполнения;

10) оценка расходов и доходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений;

11) риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий;

12) описание методов контроля эффективности избранного способа достижения цели регулирования;

13) необходимые для достижения заявленных целей регулирования организационно-технические, методологические, информационные и иные мероприятия;

14) предполагаемая дата вступления в силу проекта акта, необходимость установления переходных положений (переходного периода);

15) сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы проекта акта;

16) иные сведения, которые, по мнению разработчика, позволяют оценить обоснованность предлагаемого регулирования.

Во исполнение вышеуказанных требований разработчиком представлены сведения, необходимые для подготовки заключения не в полном объеме. Так, не произведена оценка расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей и оценка вероятности наступления рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий в части вводимых ограничений в отношении предпринимателей и юрлиц, осуществляющих свою деятельность в рассматриваемой сфере правоотношений, поскольку как отмечалось ранее, не представлен полный перечень обязанностей и ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, вводимых Проектом.

В качестве проблемы, требующей решения способом, предложенным Проектом, разработчик указывает установление организационных мер, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности мест проведения массовых мероприятий.

Указанные проблемы могут быть решены иным путем, а не путем принятия решения Думы города Костромы. Например, через муниципальные программы, решения органов, сформированных в соответствии с частью 4.1 статьи 5 Закона о противодействии терроризму, акты исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления и пр.

Полагаем описание проблемы и способ ее решения сделаны не верно.

Выбранный способ решения проблемы является не единственно возможным и не обеспечит достижение целей, предусмотренных Проектом.

В соответствии с частью 4 статьи 1 Порядка проведения ОРВ, предметом оценки регулирующего воздействия является выявление:

1) положений, приводящих к введению избыточных обязанностей, запретов и ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих введению таких положений;

2) положений, приводящих к возникновению у субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности необоснованных расходов;

3) положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджета города Костромы.

Анализ указанных положений не представляется возможным произвести в полном объеме, поскольку не произведена оценка расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей и оценка вероятности наступления рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий, а также перечень обязанностей и ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, вводимых Проектом.

Кроме того, представляется возможным сделать вывод о том, что такое правовое регулирование будет служить препятствием для осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, своей деятельности в сфере организации и проведения фейерверков, массовых просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и иных массовых мероприятий в городе Костроме.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия Проекта можно сделать вывод о необходимости дополнительного обоснования решения проблемы, заявленной разработчиком, способом, предложенным Проектом.

Таким образом, Отдел по сопровождению деятельности депутатских комиссий аппарата Думы города Костромы может сделать вывод о наличии в Проекте положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствуют их введению, а, следовательно, достаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого варианта правового регулирования.

Начальник отдела

О.В. Смирнова