



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя

299011; г. Севастополь, ул. Ленина, 3; каб. 44; тел. +7 (8692) 54-13-39

к № 03-19/270 от 01.02.2016
внесенному депутатами
Законодательного Собрания
города Севастополя
Лобач Т.Г., Журавлевым И.Г.
(ко второму чтению)

21 июня 2016 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/90-ЮУ

на поправки к проекту закона города Севастополя «Об организации деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории города Севастополя», отклоненные постоянным комитетом по городскому хозяйству

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую, антикоррупционную, юридико-техническую и лингвистическую экспертизы поправок к проекту закона города Севастополя «Об организации деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории города Севастополя» (далее – законопроект), отклоненных постоянным комитетом по городскому хозяйству.

Основание для проведения экспертиз поправок к законопроекту: статьи 20, 21, 23 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» (далее – Закон № 185-ЗС), статья 29 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

По поправкам к законопроекту, отклоненным постоянным комитетом по городскому хозяйству, имеются следующие правовые замечания.

Поправкой Губернатора города Севастополя предлагается дополнить часть 2 статьи 6 законопроекта новым пунктом 5, которым дополнительно установить требование, согласно которому легковые такси должны иметь технические характеристики, позволяющие производить посадку и высадку пассажиров со стороны тротуара или обочины.

Такое требование непосредственно не предусмотрено федеральным законодательством в качестве требований к перевозчикам и легковым такси.

Вопросы организации и осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, согласно пункту 12 части 2 статьи 26³

Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», относятся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и, соответственно, регулируются федеральным законодательством, в частности, Федеральным законом от 21 апреля 2011 года № 69-ФЗ и нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Правовая возможность самостоятельного регулирования нормативными актами субъектов Федерации и органов местного самоуправления вопросов осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, в том числе правомерность установления актами субъектов федерации требований к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по перевозке, к водителям легковых такси и к транспортным средствам – была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 года № 16-П было отмечено, что наряду с Российской Федерацией субъекты Российской Федерации вправе принимать законы, направленные на обеспечение общественной безопасности в сфере перевозок населения, включая перевозки таксомоторами индивидуального пользования, однако, защищая права одних лиц, а именно пассажиров, они не вправе вводить ограничения прав и свобод других лиц, а именно предпринимателей. В силу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации регулирование, предусматривающее такие условия допуска к предпринимательской деятельности в сфере транспортного обслуживания населения, которые, по существу, представляют собой ограничение прав и свобод, включая право, гарантированное статьей 34 Конституции Российской Федерации, на уровне субъекта Российской Федерации недопустимо, поскольку ограничения конституционных прав и свобод могут устанавливаться только федеральным законом.

Там же было отмечено, что состояние транспортного обслуживания населения в конкретном субъекте Российской Федерации может предопределять принятие им - в целях практического обеспечения безопасности дорожного движения, по сути, в условиях публично-правовой необходимости - соответствующего нормативного правового акта в порядке конкретизации общих положений федерального законодательства о безопасности дорожного движения, но лишь в рамках вытекающих из него требований, без установления таких дополнительных условий, которые фактически могут представлять собой ограничение прав и свобод. Помимо решения задачи обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии с федеральным законом органы публичной власти субъектов Российской Федерации правомочны осуществлять организационные меры в сфере транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования, направленные на обеспечение здоровой конкуренции среди перевозчиков, наиболее качественного и комфортного предоставления гражданам соответствующих услуг. Такие меры могут быть закреплены нормативно, но во всяком случае - пока иное не установлено федеральным законом - не должны приводить к блокированию

допуска субъектов предпринимательской деятельности на рынок таксомоторных перевозок по основаниям, не согласующимся с требованиями федерального законодательного регулирования, направленными на обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

На основании таких выводов Конституционный Суд РФ относительно предмета конституционного обжалования по данному делу постановил признать обжалуемые положения Закона Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой эти положения устанавливают ограничения допуска лиц к осуществлению предпринимательской деятельности в сфере перевозок таксомоторами индивидуального пользования при неисполнении ими требований, которые не определены однозначно самим законодателем Краснодарского края и выходят за пределы вытекающих из федерального законодательного регулирования требований, направленных на обеспечение безопасности пассажирских перевозок, то есть, по сути, вводят не предусмотренное федеральным законом ограничение права на занятие предпринимательской деятельностью.

При этом Конституционный Суд РФ указал, что признание указанных положений обжалуемого закона не соответствующими Конституции Российской Федерации не ставит под сомнение правомочие субъекта Российской Федерации нормативно закреплять меры по организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования, которые не влекут создание неравных условий для лиц, относящихся к одной и той же категории, и не могут, если иное не установлено федеральным законом, приводить к блокированию допуска на рынок таксомоторных перевозок субъектов данного вида предпринимательской деятельности.

Таким образом, Конституционный Суд РФ признал, что нормативное регулирование вопросов организации и осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси должно основываться на критериях необходимости, справедливости, соразмерности и пропорциональности соблюдения общественных и частных интересов, защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, пассажиров и прочих граждан. Правовые ограничения прав и свобод, должны быть адекватны социально необходимому результату. Цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод.

Соответственно, требование, предусмотренное поправкой к законопроекту, может считаться правомерным только по результатам оценки его необходимости, справедливости, соразмерности и пропорциональности при соблюдении интересов перевозчиков и пассажиров, адекватности социально необходимому результату. Такая оценка требований выходит за пределы предмета правовой экспертизы законопроекта.

Кроме того, данной поправкой предусматривается новая обязанность, устанавливаемая для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность

по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории города Севастополя.

В соответствии с частью 1 статьи 13 Закона № 185-ЗС проводится оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. В соответствии с частями 5, 6 статьи 13 Закона № 185-ЗС в случаях, когда изменения в проекте правового акта и поправки к нему приводят к изменению степени регулирующего воздействия проекта закона, цели и способов предлагаемого регулирования, круга субъектов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, функций, полномочий, обязанностей и прав органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также порядка их реализации, расходов (возможных поступлений) бюджета города Севастополя и муниципальных бюджетов, обязанностей или ограничений для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также порядка организации их исполнения, оценки расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений, а также результатов регулирующего воздействия принимаемого правового акта, проект правового акта с внесенными изменениями и поправками подлежит повторной оценке регулирующего воздействия.

На данном основании в случае рассмотрения вопроса о принятии данной поправки, законопроект с данной поправкой подлежит повторной оценке регулирующего воздействия.

Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы: поправки, отклоненные постоянным комитетом по городскому хозяйству, могут быть рассмотрены по существу при рассмотрении законопроекта во втором чтении с учетом правового замечания на поправку к части 2 статьи 6 законопроекта. При этом в случае рассмотрения вопроса о принятии данной поправки, законопроект с данной поправкой подлежит повторной оценке регулирующего воздействия. Поправки, отклоненные постоянным комитетом по городскому хозяйству, коррупциогенных факторов не содержат.

III. Анализ поправок, отклоненных постоянным комитетом по городскому хозяйству, позволяет прийти к выводу о необходимости устранения следующих замечаний лингвистического характера.

1. В связи с тем, что в поправке к пункту 4 статьи 3 законопроекта, принятого в первом чтении, союз «либо», имеющий разделительную функцию, соединяет различные виды однородных членов предложения, пунктуационный знак «запятая» перед указанным союзом необходимо исключить как необоснованный.

2. При дополнении структурных единиц законодательного акта какими-либо словами необходимо соблюдать унифицированные правила русского языка, регламентирующие пунктуационные знаки в предложениях. В связи с тем, что поправка к пункту 1 части 5 статьи 6 дополняет структурную единицу словами после причастного оборота, изложенного в правовой норме законопроекта,

принятого в первом чтении, указанную поправку перед словами «с указанием номеров» необходимо дополнить пунктуационным знаком «запятая» для обособления причастного оборота.

3. При исключении из правовых норм каких-либо терминов необходимо оставшиеся члены предложения согласовывать по роду, числу и падежу, поэтому поправку к части 2 статьи 9 законопроекта необходимо изложить в следующей редакции:

«В части 2 статьи 9 законопроекта слова “постановлением Правительства” заменить словом “Правительством”.».

IV. Анализ поправок, отклоненных постоянным комитетом по городскому хозяйству, позволяет прийти к выводу о необходимости устранения замечания юрико-технического характера.

Нормы по юрико-техническому оформлению законодательных актов, в том числе поправок к законодательным актам требуют четкого соблюдения изложения текста правовых норм, в связи с чем в поправке к части 1 статьи 4 слова «после слова “разрешения” дополнить фразой» заменить словами «дополнить словами».

Выводы лингвистической и юрико-технической экспертиз: при принятии на пленарном заседании Законодательного Собрания города Севастополя представленных отклоненных поправок, в указанных поправках необходимо устранить замечания лингвистического и юрико-технического характера.

Обобщенный вывод:

1) поправки, отклоненные постоянным комитетом по городскому хозяйству, могут быть рассмотрены по существу при рассмотрении законопроекта во втором чтении с учетом правового замечания на поправку к части 2 статьи 6 законопроекта. При этом в случае рассмотрения вопроса о принятии данной поправки, законопроект с данной поправкой подлежит повторной оценке регулирующего воздействия;

2) поправки, отклоненные постоянным комитетом по городскому хозяйству, коррупциогенных факторов не содержат;

3) на поправки, отклоненные постоянным комитетом по городскому хозяйству, имеются замечания лингвистического характера, требующие устранения;

4) на поправки, отклоненные постоянным комитетом по городскому хозяйству имеются замечания юрико-технического характера, требующие устранения.

Начальник Юрического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя



Е.А. Близнюк