



# 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 № 03-19/261 от взамен 21.03.2016,  
внесенному Правительством  
Севастополя

12 мая 2016 года

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/63-ЮУ

на проект закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 29 мая 2015 года № 147-ЗС «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования в городе Севастополе»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую, антикоррупционную, лингвистическую и юридико-техническую экспертизы проекта закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 29 мая 2015 года № 147-ЗС «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования в городе Севастополе» (далее – законопроект).

Основание для проведения экспертиз законопроекта: статьи 20, 21, 23 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя (далее – Закон № 185-ЗС), статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Предметом правового регулирования законопроекта является вопросы организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Гражданский кодекс Российской Федерации;
- 3) Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».

4) Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 220-ФЗ).

Порядок вступления в силу закона соответствует статье 37 Закона № 185-ЗС.

I. По представленному законопроекту у Юридического управления имеются следующие замечания правового характера.

1. Законопроектом предлагается внести в различные положения Закона № 147-ЗС изменения, предусматривающие обязанность перевозчиков обеспечить техническую возможность безналичной оплаты проезда и перевозки багажа.

Обязанность продавца (исполнителя) обеспечить возможность оплаты товаров (работ, услуг) путем использования национальных платежных инструментов установлена статьей 16<sup>1</sup> Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей», но при этом такая обязанность не распространяется на субъектов предпринимательской деятельности, выручка от реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг) без учета налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов (остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов) которых за предшествующий календарный год не превышает предельные значения, установленные Правительством Российской Федерации для микропредприятий.

Тем самым, обеспечение технической возможности безналичной оплаты проезда и перевозки багажа не может быть установлена законопроектом как безусловная обязанность любых субъектов – перевозчиков.

Довод субъекта законодательной инициативы, внесшего законопроект (в письме Правительства Севастополя от 21 марта 2016 года № 05-исх./2544/2016), о том, что положения законопроекта, устанавливающие обязанность перевозчиков обеспечить техническую возможность безналичной оплаты проезда и перевозки багажа, предусматривают применение расчетов не только с использованием национальных платежных инструментов в соответствии со статьей 16<sup>1</sup> Закона РФ от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей», а предполагают любые иные формы безналичных расчетов по оплате проезда и перевозки багажа – является необоснованным.

Во-первых, в соответствии с частью 2 статьи 862 Гражданского кодекса Российской Федерации форма безналичных расчетов между сторонами устанавливается по выбору сторон, что исключает как возможность установления законом города Севастополя в качестве обязательных форм безналичных расчетов, предусмотренных частью 1 статьи 862 Гражданского кодекса Российской Федерации, так и право пассажира в одностороннем порядке требовать от перевозчика применения таких форм безналичных

расчетов. Во-вторых, проезд и провоз багажа с оплатой относятся к мелким бытовым сделкам, заключаемым в устной форме и, как правило, путем совершения конклюдентных действий, что исключает применение письменной формы сделки, предполагающей, в числе прочего, указание в договоре данных о физическом лице – плательщике. Тем самым, характер сделки исключает возможность применения форм безналичных расчетов, предусмотренных частью 1 статьи 862 Гражданского кодекса Российской Федерации.

2. Что касается безналичной оплаты проезда и провоза багажа с помощью специальных электронных средств платежа (транспортная карта, «электронный билет» и т.п.), то соответствующая система безналичной оплаты, как указывается в письме Правительства Севастополя от 21 марта 2016 года № 05-исх./2544/2016, «будет утверждаться Правительством Севастополя», то есть в настоящее время не создана и не внедрена. Тем самым, обеспечение технической возможности безналичной оплаты проезда и перевозки багажа с применением такой системы не может быть установлено в законе города Севастополя как обязанность перевозчиков без оговорок, что такая обязанность (и такие требования государственного заказчика) устанавливается после внедрения подобной системы безналичной оплаты в городе Севастополе. В то же время законопроектом не предусматривается дополнения заключительных и переходных положений Закона города Севастополя от 29 мая 2015 года № 147-ЗС «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования в городе Севастополе» (далее - Закон № 147-ЗС) такими условиями.

3. Положения законопроекта регулируются вопросы, относящиеся к контролю за осуществлением регулярных перевозок. Так полномочия уполномоченного органа по контролю устанавливаются частью 1 статьи 13 Закона № 147-ЗС в редакции, предлагаемой пунктом 11 статьи 1 законопроекта. Частью 7 статьи 9 Закона № 147-ЗС в редакции, предлагаемой пунктом 7 законопроекта, предусматривается в качестве основания для обращения в суд невыполнение предписаний уполномоченного органа по результатам мероприятий по контролю.

В то же время статья 35 Федерального закона № 220-ФЗ, регулирующая все вопросы контроля за осуществлением перевозок, в том числе и вопросы контрольных полномочий уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, вступает в силу 15 июля 2016 года.

На данном основании следует установить в заключительных и переходных положениях Закона № 147-ЗС в новой редакции, что положения части 7 статьи 9, части 1 статьи 13 Закона № 147-ЗС применяются со дня вступления в силу статьи 35 Федерального закона № 220-ФЗ.

4. Согласно финансово-экономическому обоснованию законопроекта его принятие не потребует дополнительных расходов из бюджета города Севастополя. При этом, как следует из финансово-экономического обоснования законопроекта, при его составлении рассматривались вопросы о финансовых затратах только на бюджетное финансирование перевозок при действии регулируемых тарифов и на срок до конца 2016 года. Однако законопроектом

предполагается принципиально новая система организации транспортного обслуживания населения и организацию регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в городе Севастополе, предусматривающее, в частности, организацию таких перевозок на основании государственных контрактов, заключаемых в соответствии с положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», проведения конкурсов по определению перевозчиков, изменение системы классификации маршрутов регулярных перевозок, ведение реестров маршрутов перевозок, выдачу и оформление новых разрешительных документов, тарифное регулирование перевозок с бюджетным финансированием компенсации расходов перевозчиков (на последующие бюджетные периоды), реконструкцию объектов транспортной инфраструктуры, и другое. Тем самым, из содержания законопроекта усматривается необходимость в будущем, при применении положений законопроекта, возникновение новых бюджетных обязательств и затрату бюджетных средств.

II. В качестве коррупциогенного фактора в законопроекте может усматриваться установление обязанности перевозчиков обеспечить техническую возможность безналичной оплаты проезда и перевозки багажа (пункт 2 заключения правовой экспертизы настоящего законопроекта) до внедрения соответствующей городской системы безналичной оплаты, в форме установления неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к организациям.

**Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы:** по представленному законопроекту имеются замечания правового характера. В представленном законопроекте усматриваются признаки коррупциогенных факторов.

III. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о необходимости устранения замечаний лингвистического характера.

1. Из абзаца второго подпункта «б» пункта 4 статьи 1 законопроекта после слова «маршрутов» пунктуационный знак «закрывающая круглая скобка» следует исключить как необоснованный.

2. Если контекст и лексико-грамматическое значение главного слова предопределяет необходимость нескольких управляемых слов, сначала располагается слово более обязательное (сильное управление), а затем менее обязательное (слабое управление). В силу вышеизложенного абзац четвертый подпункта «д» пункта 4 статьи 1 законопроекта следует изложить в следующей редакции:

«12) определяет порядок внесения сведений об изменении вида регулярных перевозок в реестры маршрутов регулярных перевозок;».

3. С целью соблюдения единого понятийно-терминологического аппарата Закона города Севастополя от 29 мая 2015 года № 147-ЗС «Об организации

транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования в городе Севастополе» (далее – Закон № 147-ЗС) в статье 1 законопроекта словом «регулярных» необходимо дополнить:

- 1) абзац шестой подпункта «д» пункта 4 после слова «осуществлении»;
- 2) абзац четвертый пункта 5 после слова «осуществлении».

4. Согласованные определения, выраженные причастием с зависимыми от него словами и стоящие в середине предложения, обособляются с двух сторон. Ввиду указанного абзац шестой пункта 5 статьи 1 законопроекта после слова «тарифам» следует дополнить пунктуационным знаком «запятая».

5. В абзаце втором подпункта «д» пункта 5 статьи 1 после пунктуационного знака «закрывающие кавычки» пунктуационный знак «точка» следует заменить пунктуационным знаком «точка с запятой», так как указанный пунктуационный знак ставится в конце рубрик перечисления, если рубрики эти не являются самостоятельными предложениями, но достаточно распространены, и особенно если внутри них уже есть какие-либо знаки препинания.

Кроме того, Юридическое управление обращает внимание на то, что в пункте 5 статьи 1 законопроекта нумерацию подпунктов необходимо привести в соответствие (ввиду наличия в пункте 5 статьи 1 двух подпунктов «б»).

6. В абзаце шестом пункта 7 статьи 1 законопроекта после слова «обязаны» слово «обеспечить» необходимо заменить словом «предоставить». Эта необходимость объясняется тем, что словосочетания «обеспечить возможность» и «обеспечить учет», являясь устойчивыми словосочетаниями, свойственными юридическому тезаурусу, не могут использоваться в одном предложении, так как необоснованное использование одного и того же слова в пределах предложения называется тавтологией, которую рекомендуется избегать при написании законодательных актов. Кроме того, такое использование не оправдано ни с логической, ни с эмоциональной точек зрения. Во избежание указанной лингвистической ошибки словосочетание «обеспечить возможность» предлагается заменить близким ему по значению «предоставить возможность» (слова «обеспечить» и «предоставить» стоят в одном синонимическом ряду), потому как словосочетание «обеспечить возможность», не будучи фразеологизмом, а именно свойственным только данному языку устойчивым сочетанием слов, значение которых не определяется семантикой входящих в него слов, взятых в отдельности (например, «от мала до велика», «бить ключом» и тому подобные), может быть расчленено и одна единица указанного словосочетания может быть заменена на другую, схожую с ней по смыслу. В связи с тем, что синонимы слова «обеспечить» не сочетаются, то есть не образуют синтагматические отношения, со словом «учет» в том значении, в котором словосочетание «обеспечить учет» использовано в контексте абзаца шестого пункта 7 статьи 1 законопроекта, Юридическим управлением в заключении № 04-01/13-ЮУ от 28 января 2016 года и было предложено заменить слово «обеспечить» словом «предоставить» при первом его употреблении.

На основании вышеизложенного, в абзаце седьмом пункта 7 статьи 1 законопроекта после слова «перевозчиков» слово «обеспечить» следует заменить словом «предоставить». Кроме того, из указанной структурной единицы после слова «тарифам» необходимо исключить необоснованный пунктуационный знак «запятая», так как однородные причастия, соединенные союзом «и», указанным пунктуационным знаком не разделяются.

7. В связи с тем, что многословие ослабляет действенность правовой нормы, делая её понимание менее доступным для читателя, в абзаце третьем пункта 8 статьи 1 слова «Обеспечение доступности» следует заменить словом «Доступность». В этом случае текст ничего не теряет в смысле, тем более, что посредством регулирования тарифов достигается не «обеспечение доступности», а непосредственно «доступность».

8. Подпункт «а» пункта 10 статьи 1 законопроекта перед словом «составленного» следует дополнить пунктуационным знаком «запятая», поскольку при исключении каких-либо грамматических конструкций из правовой нормы, необходимо обращать внимание и на пунктуационные знаки, остающиеся в правовой норме. В случае если остающиеся пунктуационные знаки не обоснованы, они исключаются из правовой нормы совместно с исключаемой грамматической конструкцией, то есть «, составленного на основании паспорта маршрута регулярных перевозок».

9. Обороты с непервообразными предлогами, расположенные между подлежащим и сказуемым, обособляются, вследствие чего абзац второй пункта 12 статьи 1 законопроекта после слов «орган» и «компетенцией» следует дополнить пунктуационным знаком «запятая».

IV. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о необходимости устранения замечаний юридико-технического характера.

1. Поскольку статья о внесении изменений в законодательный акт имеет строго определенную нормами по юридико-техническому оформлению законопроектов структуру изложения и в абзаце первом статьи 1 законопроекта указан закон, в который вносятся изменения, в абзаце первом пункта 1 статьи 1 слово «Закона» необходимо исключить.

2. Внесение изменений в обобщенной форме в законодательный акт (например, с использованием формулировки «по тексту закона» или «в тексте закона») недопустимо. В соответствии с нормами по юридико-техническому оформлению законодательных актов каждое изменение должно быть оформлено отдельно с указанием конкретной структурной единицы, которая изменяется. На основании вышеизложенного и в связи с тем, что слова, предложенные к замене в пункте 2 статьи 1 законопроекта, встречаются по тексту Закона № 147-ЗС **девятнадцать** раз, каждый случай употребления заменяемых слов необходимо изложить в виде отдельного пункта статьи 1 законопроекта.

3. В связи с тем, что в систему законодательства Российской Федерации включаются все нормативные правовые акты, в том числе и субъектов

Российской Федерации, образующие единую систему, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 4 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», учитывая, что законодательство одного из субъектов Российской Федерации не может регламентировать какие-либо правоотношения другого субъекта Российской Федерации, в абзаце втором подпункта «г» пункта 5 и абзаце девятом пункта 7 статьи 1 субъекту права законодательной инициативы следует уточнить, какое именно законодательство имеется в виду (федеральное законодательство и (или) законодательство города Севастополя).

4. Согласно нормам по юридико-техническому оформлению законодательных актов статья законодательного акта должна содержать обозначение, то есть само слово «статья», порядковый номер, наименование (при необходимости) и сам текст статьи. В новой редакции статьи 14 Закона № 147-ЗС, изложенной в абзаце втором пункта 12 статьи 1 законопроекта, наименование статьи отсутствует, что нарушает требования вышеуказанных норм и подлежит устранению.

5. Во избежание возможных расхождений в толковании срока вступления законодательного акта в силу Юридическое управление рекомендует в статье 2 законопроекта применить формулировку статьи 6 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и в указанной структурной единице слова «через 10 дней после» заменить словами «по истечении десяти дней после дня».

При этом из указанной структурной единицы в соответствии с пунктом 4 части 4 статьи 17 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» следует исключить цифру «1.».

6. Руководствуясь нормой по юридико-техническому оформлению законодательных актов о некорректности изымания структурной единицы из текста законодательного акта путем ее поглощения новой редакцией, учитывая, что новая редакция пункта 3 статьи 6 Закона № 147-ЗС фактически является новой редакцией пункта 2 статьи 6 указанного закона, Юридическое управление считает необходимым абзацы второй и третий пункта 5 статьи 1 законопроекта изложить в следующей редакции:

«а) пункты 1 и 3 признать утратившими силу;»;

б) пункт 2 изложить в следующей редакции:».

7. Руководствуясь частью 7 статьи 18 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя», принимая во внимание, что в статье 4 Закона № 147-ЗС определен понятийный аппарат, употребляемый в настоящем Законе, в том числе понятийными определениями растолкованы термины, не встречающиеся в федеральном законодательстве, Юридическое управление обращает внимание на то, что при исключении вышеуказанной статьи необходимо привести терминологический

аппарат настоящего законодательного акта в соответствие, в частности исключить из частей 2 и 4 статьи 15 Закона № 147-ЗС термины «социально значимый маршрут» и «социально значимый рейс», которые определены только для настоящего Закона (в Федеральном законе от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регулирующем аналогичные правоотношения, такие термины не применяются.

Также субъект права законодательной инициативы предлагаемыми изменениями в пункт 6 статьи 5, пункты 4 и 5 статьи 6, в статьи 9, 11 и в части 1, 3 статьи 13 заменяет термин «договор об организации пассажирских перевозок» термином «государственный контракт», однако не приводит в соответствие с этим наименование статьи 13 и терминологию частей 3 и 4 статьи 18 Закона № 147-ЗС, в связи с чем нарушаются требования по юридико-техническому оформлению законодательных актов.

Кроме того, в предлагаемых новых редакция структурных единиц законодательного акта также необходимо соблюдать единство терминологического аппарата (новая редакция пунктов 4 и 5 статьи 6 Закона 147-ЗС, изложенные в пункте 5 статьи 1 законопроекта). Учитывая вышеизложенное, на основании части 2 статьи 14 Федерального закона № 220-ФЗ в абзаце втором подпункта «в» пункта 5 статьи 1 законопроекта слова «контрактов (договоров)» необходимо заменить словами «государственных контрактов».

Более того, в связи с исключением статьи 4 из Закона № 147-ЗС, в которой также находится правовая норма об использовании в настоящем законе понятий в том же значении, что и в федеральном законодательстве, термин «государственный заказчик», используемый в новой редакции статьи 9 указанного Закона, правовое значение которого установлено пунктом 5 статьи 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», становится неопределенным для применения в настоящем Законе.

Учитывая изложенные в настоящем пункте основания, Юридическое управление считает необходимым привести терминологию вносимых изменений, представленных в настоящем законопроекте, в соответствие с действующей редакцией Закона № 147-ЗС и терминологией федерального законодательства.

Помимо указанных замечаний, Юридическое управление также обращает внимание на то, что в случае возникновения необходимости внесения изменений, затрагивающих почти все структурные единицы законодательного акта (с учетом представленного законопроекта – это одиннадцать статей из имеющихся в Законе № 147-ЗС восемнадцати), целесообразно принять новый законодательный акт с одновременным признанием утратившим силу ранее действовавшего законодательного акта.



**Выводы лингвистической и юридико-технической экспертизы:** по представленному законопроекту имеются замечания лингвистического характера, требующие устранения. По представленному законопроекту имеются замечания юридико-технического характера, требующие устранения.

**Обобщенный вывод:**

- 1) по представленному законопроекту имеются замечания правового характера;
- 2) в представленном законопроекте усматриваются коррупциогенные факторы;
- 3) в представленном законопроекте необходимо устранить замечания лингвистического характера;
- 4) в представленном законопроекте необходимо устранить замечания юридико-технического характера.

Начальник Юридического управления  
Аппарата Законодательного Собрания  
города Севастополя



Е.А. Близнюк