

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту закона города Севастополя "О внесении изменений в Закон
города Севастополя от 17 апреля 2015 года
№ 130-ЗС "Об административных правонарушениях"

Предмет регулирования проекта закона, правовое обоснование принятия настоящего закона

Проект закона города Севастополя "О внесении изменений в Закон города Севастополя от 17 апреля 2015 года №130-ЗС "Об административных правонарушениях" подготовлен в целях дальнейшей разработки механизма успешной реализации положений настоящего закона, упрощения процесса правоприменения.

Необходимость внесения изменений обусловлена следующим.

Составом административного правонарушения, предусмотренного статьей 11.1. является осуществление торговой деятельности, оказание услуг вне специально отведенных для этого мест, кроме осуществления мелкорозничной торговли, оказания бытовых услуг, либо услуг общественного питания в нестационарных торговых объектах.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 29 января 1992 года N 65 «О свободе торговли» предприятиям, независимо от форм собственности, а также гражданам предоставлено право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность. Установлено, что предприятия и граждане осуществляют торговлю (в том числе с рук, лотков и автомашин) в местах, отведенных органами исполнительной власти, за исключением проезжей части улиц, станций метрополитена, аэропортов, пассажирских судов и поездов, вокзалов, территорий, прилегающих к зданиям государственных органов власти и управления, детских дошкольных и школьных учреждений. Местным органам власти и управления предписано содействовать свободной торговле предприятий и граждан, обратив особое внимание на оборудование мест торговли, поддержание в них общественного порядка и соблюдение санитарных норм и правил.

Статьей 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» определены особенности размещения нестационарных торговых объектов. Предусмотрено, что схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Порядок размещения и использования нестационарных торговых объектов в стационарном торговом объекте, в ином здании, строении, сооружении или на земельном участке, находящихся в частной собственности, устанавливается собственником стационарного торгового объекта, иного здания, строения, сооружения или земельного участка с учетом требований, определенных законодательством Российской Федерации.

Действующая редакция статьи 11.1. исключает возможность привлечения к ответственности за осуществление мелкорозничной торговли, оказание бытовых услуг, либо услуг общественного питания вне специально отведенных для данных целей мест. Отдельно данный состав в действующей редакции закона не предусмотрен.

Согласно пункту 71 "ГОСТ Р 51303-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Торговля. Термины и определения", введенного в действие с 01.04.2014 года (утв. Приказом Росстандарта от 28.08.2013 N 582-ст), мелкорозничная торговля: разновидность розничной торговли, связанная с реализацией товаров ограниченного ассортимента в нестационарных торговых объектах и по месту нахождения покупателей через передвижные средства развозной и разносной торговли.

То есть, исходя из действующей нормы, на территории города Севастополя допускается осуществление реализации товаров, а также оказание бытовых услуг, либо услуг общественного питания в нестационарных торговых объектах, вне специально отведенных для данных целей мест. Если автором предполагалось ужесточить ответственность за осуществление мелкорозничной торговли, оказание бытовых услуг, либо услуг общественного питания в нестационарных торговых объектах, тогда, на мой взгляд, статья должна была быть изложена в следующей редакции:

«Осуществление мелкорозничной торговли, оказание бытовых услуг, либо услуг общественного питания в нестационарных торговых объектах.

Осуществление мелкорозничной торговли, оказание бытовых услуг, либо услуг общественного питания в нестационарных торговых объектах, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех с половиной тысяч рублей; на должностных лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.».

Составом административного правонарушения, предусмотренного статьей 11.2., является осуществление мелкорозничной торговли, оказание бытовых услуг, либо услуг общественного питания **без документов, подтверждающих право размещения нестационарных торговых объектов.**

Федеральным законом от 28 декабря 2009 года N 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» введено понятие нестационарного торгового объекта, согласно которому это временное сооружение или временная конструкция, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от присоединения или неприсоединения к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение

Постановлением Правительства Севастополя от 5 мая 2015 года N 357-ПП «О размещении нестационарных торговых объектов на территории города Севастополя и внесении изменений в постановление Правительства Севастополя от 31.03.2015 N 246-ПП «О создании Комиссии по разработке Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города

Севастополя и утверждении Порядка разработки и утверждения Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Севастополя» установлено, что **основанием для размещения НТО** в местах, определенных схемой размещения НТО на территории города Севастополя, **является договор о размещении НТО на земельном участке, находящемся в собственности города Севастополя, заключаемый по результатам конкурса, либо договор аренды (договор об установлении сервитута) земельного участка, находящегося в собственности города Севастополя и предоставленного для размещения НТО, срок действия которого не истек.**

Исходя из изложенного, делаем вывод, о том, что документами, подтверждающими право размещения нестационарного торгового объекта на территории города Севастополя, являются:

- договор о размещении НТО на земельном участке, находящемся в собственности города Севастополя;

- договор аренды (договор об установлении сервитута) земельного участка, находящегося в собственности города Севастополя и предоставленного для размещения НТО.

Следовательно, составом административного правонарушения является осуществление мелкорозничной торговли, оказание бытовых услуг, либо услуг общественного питания без наличия договора о размещении НТО на земельном участке, находящемся в собственности города Севастополя, либо договора аренды (договор об установлении сервитута) земельного участка, находящегося в собственности города Севастополя и предоставленного для размещения НТО.

То есть объект может быть включен в утвержденную схему НТО, но в процессе осуществления торговой деятельности, либо оказания услуг в месте расположения НТО отсутствуют документы, подтверждающие право его расположения.

Наличие данного договора в месте осуществления торговой деятельности, либо предоставления услуги необходимо т.к. данный договор содержит ряд сведений, позволяющих контролирующему лицу сделать вывод о наличии-отсутствии правонарушения со стороны хозяйствующего субъекта. Это данные о месте расположения объекта, о характеристиках объекта, о сроке действия договора. Учитывая, что субъект хозяйствования, в соответствии с требованиями действующих на территории нормативных правовых актов, обязан в течение 7 дней, с момента истечения срока договора самостоятельно демонтировать нестационарный торговый объект, отсутствие в месте осуществления торговли (предоставления услуг) договора на размещение делает невозможным установление наличия правонарушения со стороны субъекта хозяйствования.

Также, действующая редакция статьи 11.2. сужает круг лиц, подлежащих привлечению к ответственности за осуществление торговой деятельности, оказание услуг без наличия документов, подтверждающих право размещения НТО, ограничивая его лишь лицами, осуществляющими мелкорозничную торговлю и лицами, предоставляющими услуги

общественного питания либо бытовые услуги. Под действие настоящей статьи не попадают лица осуществляющие предоставление иных услуг, к примеру – экскурсионных. Т.е., исходя из действующих положений закона, привлечь к ответственности лицо, предоставляющее экскурсионные услуги без наличия в месте предоставления услуги документа, подтверждающего право размещения НТО, нет законных оснований, т.к. данный состав не предусмотрен законом.

Действующей редакцией закона рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9, 10 отнесено к полномочиям административных комиссий. В тоже время частью 1 статьи 14 определено, что протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами исполнительных органов государственной власти города Севастополя, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. В связи с чем, к полномочиям административной комиссии отнесено не только полномочие по рассмотрению дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9, 10, но и полномочие по составлению протоколов о данных видах правонарушений, что противоречит нормам Закона Севастополя от 11 июня 2014 года №29-ЗС «Об административных комиссиях в городе Севастополе», в соответствии с которыми административные комиссии являются постоянно действующими коллегиальными органами, создаваемыми в целях привлечения виновных лиц к административной ответственности. К полномочиям административных комиссий относится рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных на подведомственной территории, а к компетенции исполнительных органов государственной власти - относится осуществление определенных управленческих функций, в том числе и составление протоколов. То есть, согласно действующей редакции закона об административных правонарушениях, полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9, 10 не закреплены за соответствующими исполнительными органами государственной власти, что говорит об отсутствии механизма реализации данных статей.

В связи с изложенным в проекте закона предлагается закрепить полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9 за должностными лицами исполнительного органа государственной власти города Севастополя, уполномоченного на осуществление государственного контроля за соблюдением правил благоустройства, а об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 10 - за должностными лицами исполнительного органа государственной власти города Севастополя, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере потребительского рынка и лицензирования.

Части 1 и 2 статьи 2 Закона города Севастополя от 11 июня 2014 года №29-ЗС «Об административных комиссиях в городе Севастополе» регламентируют рассмотрение административными комиссиями дел об административных правонарушениях, совершенных на подведомственной им территории, в рамках установленных полномочий, и по видам административных правонарушений, определенных законом города Севастополя от 17 апреля 2015 года № 130-ЗС «Об административных правонарушениях». В связи с чем, закрепление полномочий по рассмотрению протоколов о совершении правонарушений, определенных статьями 11.1., 11.2. проекта закона за административными комиссиями соответствует требованиям действующего законодательства города Севастополя.

Постановлением Правительства Севастополя от 5 мая 2015 года N 357-ПП «О размещении нестационарных торговых объектов на территории города Севастополя и внесении изменений в постановление Правительства Севастополя от 31.03.2015 N 246-ПП «О создании Комиссии по разработке Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Севастополя и утверждении Порядка разработки и утверждения Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Севастополя» за Главным управлением потребительского рынка и лицензирования закреплены контрольные функции по размещению НТО на земельном участке, находящемся в собственности города Севастополя, в связи с чем, является целесообразным закрепление за данным органом исполнительной власти полномочий по составлению протоколов об административном правонарушении, предусмотренном статьей 11.1., 11.2. закона.

Необходимость дополнения статьи 14 частью 2.2. возникла в связи со следующим.

Численный состав исполнительного органа государственной власти города Севастополя, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере торговли и потребительского рынка, не позволяет реализовать нормы статей 10, 11.1., 11.2. без передачи полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях должностным лицам органов внутренних дел.

Частью 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

Под общественным порядком принято понимать те социальные связи, складывающиеся, как правило, в публичных (общественных) местах, которые урегулированы правовыми нормами.

Общественные места — это улицы, площади, транспорт общего пользования, аэропорты, вокзалы, парки, жилые микрорайоны, подъезды и другие места общения (нахождения) людей, в которых удовлетворяются их различные жизненные потребности и которые свободны для доступа неопределенного круга лиц. Кроме того, общественный порядок может быть нарушен и в иных, непубличных местах, в частности, в жилище, когда ущемляются права других граждан (например, громкие крики в ночное время в квартире многоэтажного дома и др.).

Безопасностью является состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Общественная безопасность — состояние защищенности общества в целом — безопасность неопределенного круга лиц и их сообществ, общественных отношений, складывающихся между ними.

В отличие от общественного порядка общественная безопасность не находится в жесткой связи с «общественным местом». Ее обеспечение предполагает деятельность по устранению и недопущению каких-либо угроз жизни, здоровью, имуществу людей в самых разных сферах человеческих отношений: в сфере дорожного движения, производства строительных и ремонтных работ, оборота оружия, взрывчатых материалов, радиоактивных веществ, организации железнодорожных, авиаперевозок и т.п.

Очевидно, что общественная безопасность связана с соблюдением технических, медицинских, биологических, а иногда и религиозных, нравственных и иных правил. Но деятельность по ее обеспечению носит правовой характер; деяния, ее нарушающие, требуют соответствующей юридической квалификации. В связи с этим очевидно, что охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности не ограничиваются реализацией норм главы 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», а носят комплексный характер и опосредуются самыми различными отраслями современного законодательства.

Общественный порядок и общественная безопасность — категории хотя и не тождественные, но взаимосвязанные. Так, укрепление общественного порядка, безусловно, способствует повышению общественной безопасности. Общественная же безопасность гарантирует общественный порядок, поскольку означает отсутствие условий для его нарушения как умышленными либо неосторожными деяниями человека, так и факторами природного либо техногенного характера.

Проработка вопроса о заключении соглашения о передаче должностным лицам органов внутренних дел полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законом субъекта об

административных правонарушениях возможна при наличии правового основания. Данным основанием является закрепление в законе субъекта нормы, позволяющей передачу полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях по конкретному составу.

Закрепление полномочий по составлению протоколов об административной ответственности за правонарушение, выражающееся в осуществлении торговли в неустановленных местах, за должностными лицами органов внутренних дел произведено в законах следующих субъектов:

- ГФЗ Москва (Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года N 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» с изменениями на 8 июля 2015 года);

- Мурманской области (Закон от 6 июня 2003 года «401-ЗМО «Об административных правонарушениях» с изменениями и дополнениями);

- Нижегородской области (Закон от 20 мая 2003 года № 34-З «Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях» с изменениями на 3 июня 2015 года)

- Белгородской области (Закон от 4 июля 2002 года N 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» с изменениями и дополнениями). В данном субъекте протоколы об административной ответственности за торговлю в неустановленных местах составляют должностные лица милиции общественной безопасности (местная милиция);

- Чувашской Республики (Закон Чувашской Республики от 23 июля 2003 года №22 «Об административных правонарушениях в Чувашской Республике.

Социально-экономическое обоснование принятия настоящего закона

Представленный проект закона не затрагивает вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, на данном основании не подлежит оценке регулирующего воздействия.

Реализация проекта не будет иметь отрицательных социально-экономических последствий.

Финансово-экономическое обоснование принятия настоящего закона

Принятие данного проекта закона не потребует дополнительного финансирования из бюджета города Севастополя.

Нормативные правовые акты, подлежащие признанию утратившими силу или изменению в связи с принятием данного закона

Принятие проекта закона не потребует принятия каких-либо нормативных актов, внесения изменений в действующие нормативные акты или признания их утратившими силу.

Депутат
Законодательного Собрания
города Севастополя

Т.Г. Лобач