



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «О внесении изменений
в отдельные законы Пермского края»

(внесен губернатором Пермского края)

15.04.2019

№ 99-ЗКЛ

Рассмотрение представленного проекта закона находится в компетенции Законодательного Собрания Пермского края.

Проект закона не учитывает изменение части 9 статьи 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), которое было внесено в нее Федеральным законом от 23.04.2018 № 92-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». С целью устранения обусловленного данным обстоятельством несоответствия между частью 2 статьи 1 Закона Пермского края от 28.08.2012 № 86-ПК «О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств» (далее - Закон № 86-ПК) и указанной нормой КоАП предлагаем дополнить статью 1 проекта закона новой частью 1 следующего содержания:

«1. В части 2 статьи 1 слова «внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или» заменить словами «войск национальной гвардии Российской Федерации.».

Соответственно предлагаем изменить нумерацию последующих частей статьи 1 проекта закона.

Поскольку в соответствии с отдельными положениями главы 13 Гражданского Кодекса Российской Федерации к вещным правам на движимое имущество относятся право собственности, право оперативного управления и право хозяйственного ведения, ссылка в абзаце втором части 1 статьи 1 проекта закона на другие законные основания является лишней. Также в этом абзаце считаем избыточными слова «соответствующего вида», поскольку все существенные признаки транспортного средства определены пунктом 1 статьи 5 Закона № 86-ПК и их дальнейшее упоминание не является

необходимым. В связи с этим абзац второй части 1 статьи 1 предлагаем изложить в следующей редакции:

«7) владелец транспортного средства – юридическое или физическое лицо, использующее транспортное средство, принадлежащее ему на праве собственности, праве хозяйственного ведения, праве оперативного управления».

Учитывая перечень юридических фактов, в соответствии с которыми владелец транспортного средства может передать его в пользование другому лицу, в абзаце третьем части 1 статьи 1 проекта закона слова «в силу исполнения своих служебных или трудовых обязанностей, в том числе на основании трудового или гражданско-правового договора с владельцем транспортного средства» предлагаем заменить словами «на основании доверенности, выданной владельцем транспортного средства, на основании трудового или гражданско-правового договора, заключенного с владельцем транспортного средства».

Учитывая определение основных понятий, предусмотренных пунктами 1,2 и 5 Закона № 86-ПК, в абзаце четвертом части 1 статьи 1 законопроекта слова «транспортное средство соответствующего вида, исключенное из процесса перевозки людей и грузов путем перемещения его при помощи другого транспортного средства, помещения на ближайшую специализированную стоянку и хранения на специализированной стоянке» предлагаем заменить словами «транспортное средство, перемещенное при помощи эвакуатора на ближайшую специализированную стоянку и подлежащее хранению на ней».

Часть 4 статьи 1 проекта закона предлагаем дополнить новым абзацем вторым следующего содержания: «Статья 7». Соответственно абзац второй данной части предлагаем считать абзацем третьим.

На основании правил оформления отдельных норм об административной ответственности, а также по причине того, что понятие аналогичного правонарушения может включать в себя не только состав, предусмотренный частью 1 статьи 8.1 Закона № 460-ПК, но и иные противоправные деяния, абзац пятый части 1 статьи 2 проекта закона предлагаем изложить в следующей редакции:

«1.1. Те же действия, совершенные лицом, подвергнутым административному наказанию за правонарушение, предусмотренное частью 1 настоящей статьи, - ».

В соответствии с юридико-техническими требованиями предлагаем в абзаце втором части 2 статьи 2 проекта исключить слово «статьи», в абзаце четвертом этой же части слова «признать утратившими силу» заменить словом «исключить», абзац первый части 3 статьи 2 проекта закона исключить как лишний.

Частью 3.1 статьи 2 проекта закона предлагается дополнить Закон Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее - Закон № 460-ПК) статьей 8.2.1, предусматривающей установление административной ответственности

для хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам. В связи с этим отмечаем, что определение понятия хозяйствующего субъекта не содержится ни в Федеральном законе от 13.07.2015 № 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 – ФЗ № 220), ни в Законе Пермского края от 12.10.2006 № 19-КЗ «Об основах организации транспортного обслуживания населения на территории Пермского края» (далее - Закон № 19-КЗ). Согласно ФЗ № 220 регулярные перевозки осуществляют юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники договора простого товарищества. Среди субъектов правонарушений, предусмотренных частями 1-5 новой статьи 8.2.1 Закона № 460-ПК, указаны в том числе водители или иные ответственные лица, которые являются скорее работниками соответствующего перевозчика, а не самостоятельными хозяйствующими субъектами. Тем самым имеется внутривидовое противоречие в проекте закона, которое необходимо устранить. Кроме того, в примечании к новой статье 8.2.1 Закона № 460-ПК указано, что лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица. Однако согласно статье 2.4 КоАП лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП не установлено иное. То есть, КоАП не наделяет субъектов Российской Федерации полномочиями по приравниванию индивидуальных предпринимателей к юридическим лицам в контексте определения размера административного наказания. В связи со всеми вышеприведенными обстоятельствами предлагаем абзацы второй и последней части 3.1 статьи 2 проекта закона изложить в следующей редакции соответственно:

- «Статья 8.2.1 Нарушение хозяйствующими субъектами отдельных требований к осуществлению перевозок»

- «Примечание.

1. Под хозяйствующими субъектами в настоящей статье понимаются юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники договора простого товарищества.

2. Под перевозками в настоящей статье понимаются перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам».

В свою очередь, положения абзацев пятого, седьмого, девятого, одиннадцатого, тринадцатого, пятнадцатого, семнадцатого и девятнадцатого части 3 статьи 2 проекта закона требуют дальнейшей доработки и существенного уточнения в части определения круга субъектов административной ответственности, а также обеспечения их логической взаимосвязанности с названием статьи 8.2.1 и примечанием к ней.

Абзацами четвертым, шестым, двенадцатым и восемнадцатым части 3 статьи 2 проекта закона предлагается установить административную ответственность за невыполнение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, участниками договора простого товарищества, осуществляющими регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам, требований, которые согласно части 4 статьи 17 ФЗ № 220 могут быть установлены законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Абзацем четырнадцатым части 2 статьи 4 Закона № 19-КЗ полномочие по установлению данных требований закреплено за Правительством Пермского края. Соответственно, перечисленными нормами проекта закона может быть установлена административная ответственность за нарушение нормативного правового акта Правительства Пермского края, принятого в пределах компетенции, определенной частью 4 статьи 17 ФЗ № 220. В связи с вышеизложенным, абзацы четвертый и шестой части 3 статьи 2 предлагаем изложить в следующей редакции соответственно:

- «1. Неисполнение установленной нормативным правовым актом Правительства Пермского края обязанности по передаче в региональную информационную систему навигации информации о месте нахождения транспортных средств, используемых для осуществления перевозок».

- «2. Неисполнение установленной нормативным правовым актом Правительства Пермского края обязанности по обеспечению исправной работы установленных в транспортном средстве оборудования для перевозок пассажиров из числа инвалидов, системы контроля температуры воздуха, электронного информационного табло, оборудования для безналичной оплаты проезда».

Абзацем двенадцатым части 3 статьи 2 законопроекта предлагается установить административную ответственность за невыполнение рейса, предусмотренного расписанием. В то же время согласно пункту 2 части 4 статьи 17 ФЗ № 220 законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации допускается установление требований к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, участникам договора простого товарищества, осуществляющим регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам, исходя из максимально допустимого соотношения между количеством рейсов, не выполненных в течение одного квартала, и количеством рейсов, предусмотренным для выполнения в течение данного квартала установленным расписанием. Исходя из этого считаем, что абзац двенадцатый в предложенной редакции будет противоречить вышеприведенной норме ФЗ № 220 и превышать полномочия Пермского края в сфере законодательства об административных правонарушениях. Вследствие этого предлагаем изложить его в следующей редакции:

«5. Превышение установленного нормативным правовым актом Правительства Пермского края максимально допустимого соотношения между количеством рейсов, не выполненных в течение одного квартала, и количеством рейсов, предусмотренным для выполнения в течение данного квартала установленным расписанием -».

Запреты, за нарушение которых предлагается установить административную ответственность абзацами четырнадцатым и шестнадцатым части 3 статьи 2 законопроекта, установлены статьей 34.1 ФЗ № 220. Следовательно, они имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации и по кругу лиц распространяются на перевозчиков, осуществляющих перевозки по каждой категории маршрутов, а не только по межмуниципальным. В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами, относится к ведению Российской Федерации. Как указано в абзаце третьем пункта 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации. Кроме того, Верховным Судом неоднократно высказывалась позиция, согласно которой субъект Российской Федерации вправе устанавливать административную ответственность лишь по вопросам, не урегулированным федеральным законом (Определение Верховного Суда РФ от 26.03.2014 № 9-АПГ14-1, Определение Верховного Суда РФ от 14.05.2014 № 55-АПГ14-5, Определение Верховного Суда РФ от 28.05.2014 № 78-АПГ14-12). Таким образом, считаем, что абзацы четырнадцатый и шестнадцатый части 3 статьи 2 законопроекта противоречат принципам разграничения предметов ведения в области законодательства об административных правонарушениях между Российской Федерацией и ее субъектами, поэтому предлагаем их исключить.

Абзац восемнадцатый части 3 статьи 2 не в полной мере соответствует пункту 5 части 4 статьи 17 ФЗ № 220, поскольку данным абзацем предусматривается административная ответственность, в том числе и за неуведомление или ненадлежащее уведомление пассажиров об изменении тарифов на регулярные перевозки, в то время как указанная норма ФЗ № 220 предоставляет субъектам Российской Федерации полномочие об установлении указанной обязанности (и соответственно корреспондирующей ответственности за ее неисполнение) применительно только к уполномоченному органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также владельцам автовокзалов или автостанций, но не к пассажирам. По этой причине, а также учитывая сокращенное наименование указанного уполномоченного органа, содержащееся в абзаце втором части 6 статьи 2 законопроекта, абзац восемнадцатый предлагаем изложить в следующей редакции:

«6. Неисполнение обязанности по информированию исполнительного органа государственной власти Пермского края, осуществляющего полномочия в сфере транспортного обслуживания и организации дорожной деятельности Пермского края, а также владельцев автовокзалов или автостанций

об изменении тарифов на регулярные перевозки в сроки, установленные нормативным правовым актом Правительства Пермского края».

Части 3.2 и 3.3 статьи 2 проекта закона, по нашему мнению, нуждаются в доработке. Во-первых, с целью обеспечения последовательной сквозной нумерации статей главы 8 Закона № 460-ПК представляется целесообразным дополнить его статьями 8.5 и 8.6, а не статьями 8.4.1 и 8.5. Во-вторых, согласно правилам оформления названий статей, устанавливающих состав административного правонарушения, они должны кратко в снятом виде включать в себя концептуальные характеристики деяния, но не перечислять особенности объекта и объективной стороны как его элементов. В-третьих, использование сокращенных формулировок, заимствованных из другого нормативного правового акта (Закона № 86-ПК) не отвечает критериям ясности, четкости и формальной определенности нормативных предписаний. В-четвертых, Законом № 86-ПК регламентированы не все виды правоотношений в данной сфере, некоторая часть является предметом ведения КоАП (статья 1 Закона № 86-ПК, часть 9 статьи 27.13 КоАП). Вследствие этого полагаем необходимым сделать соответствующую оговорку в тексте проектируемой статьи Закона № 460-ПК. В-пятых, предложенная редакция статьи 8.4.1 может привести к неоднозначному толкованию условий наступления административной ответственности: из ее содержания неясно, является достаточным совершение отдельных действия по нарушению только порядка перемещения или только порядка хранения или только порядка возврата, либо должно быть одновременное нарушение сразу всех из указанных составляющих. Аналогичное замечание относится и к основаниям, достаточным для применения новой статьи 8.5 (нарушение срока оплаты перемещения, нарушение срока оплаты хранения либо одновременное наличие обоих фактов). Руководствуясь вышесказанным, абзацы с первого по третий части 3.2 предлагаем изложить в следующей редакции:

«3.2. дополнить статьями 8.5-8.6 следующего содержания:

Статья 8.5. Нарушение порядка перемещения транспортных средств на специализированную стоянку и (или) их хранения и (или) их возврата

Нарушение установленного Законом Пермского края от 28.08.2012 № 86-ПК «О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств» порядка перемещения на специализированную стоянку транспортных средств, задержанных в рамках применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и (или) порядка хранения их на специализированной стоянке и (или) порядка их возврата со специализированной стоянки-».

Соответственно предлагаем абзац первый части 3.3 статьи 2 проекта закона исключить, абзацы второй и третий данной части изложить в следующей редакции:

«Статья 8.6. Нарушение срока оплаты стоимости перемещения транспортных средств на специализированную стоянку и (или) срока их хранения

Нарушение установленного исполнительным органом государственной власти Пермского края, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов), срока оплаты стоимости перемещения на специализированную стоянку транспортных средств, задержанных в рамках применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и (или) срока оплаты стоимости их хранения на специализированной стоянке - ».

Абзац четвертый части 3.3 статьи 2 законопроекта нуждается в доработке, поскольку в нем отсутствует дифференциация размера штрафа в зависимости от категории правонарушителя, равно как и какое-либо указание на субъект в качестве элемента состава административного правонарушения вообще. Исходя из содержания основных понятий, определенных в части 1 статьи 1 проекта закона, можно предположить, что нарушить срок оплаты стоимости перемещения и (или) хранения могут как граждане, так и юридические лица.

В силу вышеизложенных замечаний и в соответствии с юридико-редакционными требованиями предлагаем в части 4 и в абзаце втором части 6 статьи 2 законопроекта цифру «8.5» заменить цифрой «8.6», в части 5 этой же статьи текст «словами «8.1, 8.2 (в пределах своих полномочий), 10.1» заменить текстом «цифрами «8.1, 8.2, 10.1».

Редакционные замечания будут выданы в рабочем порядке.

Начальник управления

О.П.Ходорова