19 июня 2018 года

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления  
Правительства Забайкальского края «Об установлении мест на территориях муниципальных образований Забайкальского края, отправление из которых одного и того же транспортного  
средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа  
по заказу, более трех раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти Забайкальского края»

В соответствии с разделом 2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Забайкальского края, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Забайкальского края обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или отменяющих ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы действующих нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Губернатора Забайкальского края от 27 декабря 2013 года № 80, Министерством экономического развития Забайкальского края (далее – Министерство) проведена оценка регулирующего воздействия проекта постановления Правительства Забайкальского края «Об установлении мест на территориях муниципальных образований Забайкальского края, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трех раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти Забайкальского края» (далее – проект постановления).

Разработчиком проекта постановления является Министерство территориального развития Забайкальского края.

Проект постановления разработан в целях создания условий для беспрепятственного осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок на территории Забайкальского края.

Проект постановления подготовлен в соответствии с Федеральным законом от 08 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного элек­трического транспорта» (далее - Федеральный закон № 259-ФЗ), Федеральным законом 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), Федеральным за­коном от 29 декабря 2017 года № 480-ФЗ «О внесении изменений в Федераль­ный закон «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».

Действие проекта постановления распространяется на юридические лица, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки пассажиров и багажа по заказам (далее – субъекты предприни­мательской деятельности).

Проектом постановления в 5 муниципальных образованиях Забайкальского края утвер­ждаются места, с территорий которых отправление одного и того же транс­портного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по за­казу, более трех раз в течение одного месяца запрещается или должно согла­совываться с уполномоченным органом исполнительной власти Забайкаль­ского края.

Кроме того, проектом постановления предлагается признать утратившим силу пункт 5 постановления Правительства Забайкальского края от 01 апреля 2018 года «О некоторых мерах по реализации Федерального закона 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», утверждающий Порядок согласования мест посадки и высадки пассажиров в границах Забайкальского края при перевозке пассажиров и багажа по заказу автомобильным транспортом между поселениями, расположенными в разных субъектах Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом № 259-ФЗ перевозки пассажиров и багажа подразделяются на регулярные перевозки и перевозки по заказам.

Регулярные перевозки пассажиров и багажа осуществляются субъекта­ми предпринимательской деятельности на основании выданных свидетельств об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, выданных по результатам открытого конкурса. При проведении открытых конкурсов предъявляются жесткие критерии отбора и к субъектам предпринимательской деятельности, и к транспортным средствам.

Перевозки пассажиров по за­казу - это разовые перевозки пассажиров, например на экскурсии, к которым, в силу их «нерегулярности» не предъявляются соответствующие требования.

Разработчик проекта постановления раскрывает следующие проблемные ситуации, на решение которых направлено предлагаемое правовое регулирование: имеют место ситуации, когда субъекты предпринимательской деятельности под видом перевозок по заказам фактически осуществляют регулярные перевозки, при этом создается недобросовестная конкуренция в отношении легальных перевозчиков; нет налоговых поступлений в бюджет края, поскольку водители не регистрируются в налоговых органах в качестве налогоплательщиков; ухудшается уровень безопасности дорожного движения.

В соответствии с положениями проекта постановления субъекты предпринимательской деятельности при отправлении одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трех раз в течение одного месяца должны согласо­вывать места отправления на территории Забайкальского края с уполномо­ченным органом исполнительной власти Забайкальского края. При этом наличие в предлагаемой норме слов «запрещается или» способствует двоякому толкованию нормы и не четкому восприятию субъектом регулирования - запрещается или подлежит согласованию. Уполномоченным органом по согласованию отправления транспортного средства более трех раз в течение одного месяца из установленных мест проект постановления определяет Министерство территориального развития Забайкальского края.

Согласно части 1 статьи 38 Федерального закона № 220- ФЗ нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации допускается установление мест на территориях муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трех раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

В случае посадки пассажиров в транспортное средство, которое используется для перевозок пассажиров и багажа по заказу с нарушением требований, предусмотренных нормативным правовым актом, принятым в соответствии с вышеуказанной нормой, признается посадкой пассажиров в транспортное средство в неустановленном месте. Указанное нарушение, влечет ответственность, предусмотренную статьей 11.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ. То есть, проект постановления устанавливает требование, за нарушение которого возникает административная ответственность.

Согласование отправления транспортного средства, предусмотренное [частью 1](#P6) статьи 38 Федерального закона № 220-ФЗ, осуществляется в порядке, установленном нормативным правовым актом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее – Порядок согласования). В связи с этим полагаем необходимым параллельно и безотлагательно разработать и принять соответствующий Порядок согласования во избежание пробелов предлагаемого регулирования.

В соответствии с пунктом 2 проекта постановления в отношении перевозок пассажиров и багажа по заказу в границах одного поселения, городского округа Забайкальского края согласование мест на территориях муниципальных образований Забайкальского края, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трех раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти Забайкальского, не требуется. Усматривается противоречие данного положения с перечнем мест, указанных в приложении к проекту: в перечне указаны места в границах одного поселения, городского округа. Установление исключений при введении предлагаемых ограничений федеральным законодательством не регламентируется.

По проекту постановления с 07 мая по 04 июня 2018 года проводились публичные консультации, по итогам которых поступили замечания и предложения от Уполномоченного по защите прав предпринимателей и его рабочего аппарата, в числе которых следующие:

1. Положения проекта постановления не определяют меру должного поведения субъекта предпринимательской деятельности, поскольку недостаточно ясно изложено какие устанавливаемые места отправления транспортных средств подпадают под запрещенные, а какие под требующие согласования. Нет обоснования выбора мест в определенных муниципальных образованиях Забайкальского края и различия мест отправления для указанных территорий. Принятие проекта постановления может привести к парализации деятельности соответствующих перевозчиков, в том числе на территории городского округа «Город Чита». Например, деятельности туристических маршрутов (Алханай, Арей, пещеры Хээтэй и др.), которые отправляются несколько раз в месяц (по выходным) по определенному маршруту, совпадающему полностью либо частично с маршрутами регулярных перевозок.
2. В связи с принятием предлагаемого регулирования возможны издержки субъектов предпринимательской деятельности на: оплату труда персонала, необходимого для осуществления деятельности по согласованию отправления; на канцелярские расходы (возможно, если согласование будет осуществляться в документарном виде); на приобретение компьютерной техники, периферийных устройств к ней, оплату услуг интернет-связи, приобретение электронной подписи уполномоченному сотруднику, (возможно, если согласование будет осуществляться в электронном виде). Поскольку согласование требует определенного времени, субъект предпринимательской деятельности будет нести убытки, так как не сможет брать срочные заказы.
3. Исходя из содержания нормы части 1 статьи 38 Федерального закона № 220-ФЗ правовой акт, предусмотренный указанной нормой, должен содержать либо запрет, либо возможность согласования (поскольку между словами «запрещается» и «должно согласовываться» законодатель применил разделительный союз «или»). Содержание рассматриваемого проекта постановления не отвечает указанной норме, поскольку в пункте 1 проекта постановления и в приложении к проекту постановления содержится указание как на запрет, так и на согласование. Определить цель принятия акта возможно только в совокупности по содержанию норм пункта 2 и 3 проекта постановления, из содержания которых следует, что правовой акт все-таки предусматривает возможность согласования отправления транспортных средств из соответствующих мест. Согласно принципу достаточности и непротиворечивости правового регулирования, сформулированному Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 06 апреля 2004 года № 7-П и от 14 апреля 2008 года № 7-П, правовые нормы должны быть определенными, ясными, недвусмысленными и согласованными с системой действующего правового регулирования. Исходя из этого принципа, правовые нормы должны быть сформулированными с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину сообразовывать с ними свое поведение, как запрещенное, так и дозволенное. Непонятное и противоречивое правовое регулирование порождает произвольное правоприменение. Предлагается в пункте 1 проекта постановления и в приложении к проекту постановления исключить слова «запрещается или».
4. Принятие нормы пункта 2 проекта постановления не входит в компетенцию органов власти субъектов Российской Федерации, предусмотренную нормой части 1 статьи 38 Федерального закона № 220-ФЗ. В связи с этим, если существует необходимость в исключении предусмотренных этим пунктом мест из процесса согласования, необходимо приложение к проекту постановления изложить таким образом, чтобы соответствующие места были исключены.
5. В проекте постановления предлагается предусмотреть норму, уполномочивающую соответствующий орган исполнительной власти Забайкальского края на принятие порядка, предусмотренного частью 3 статьи 38 Федерального закона № 220-ФЗ.
6. В пункте 4 проекта постановления в нарушение юридической техники отсутствует указание на реквизит номера правового акта.
7. В приложении к проекту постановления установлены соответствующие места только на территории 5 муниципальных образований. Таким образом, предприниматели, осуществляющие аналогичную деятельность в других муниципальных образованиях, поставлены в более выгодные условия осуществления своей деятельности, чем предприниматели указанных 5 муниципальных образований. Такой избирательный подход нарушает законодательство о конкуренции. Кроме того не указаны критерии отбора именно этих муниципальных образований.
8. Перечень мест, указанных в приложении к проекту постановления сформулирован с применением непонятной терминологии. Например, «территории, прилегающие к зданиям, помещениям, строениям». Какие это территории? Какое расстояние до объекта можно считать прилегающей территорией? Кто и в каком порядке будет определять такую территорию? Ответы на эти вопросы в тексте приложения к проекту постановления отсутствуют.

Отчет о результатах публичных консультаций прилагается.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта постановления Министерством сделан вывод о высокой степени регулирующего воздействия проекта постановления, в связи с наличием в нем положений, устанавливающих ранее не предусмотренные региональным законодательством запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности.

Заместитель министра

экономического развития

Забайкальского края Е.Р. Шулимова

Игнатьева О.В. (302-2) 40-17-96