



**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ)**

Минтранс России

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1,3, Москва,
ГСП-3, А-47, 125993

Тел. (495) 694-03-53, Факс (499) 251-69-65

E-mail: mineconom@economy.gov.ru

<http://www.economy.gov.ru>

05.05.2016 № 13155-ЕЕ/026

На № _____ от _____

О проекте федерального закона
от 14 апреля 2016 г. № НА-22/4567

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия
на проект федерального закона «О перевозках гужевым транспортом и верховой езде и о
внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О перевозках гужевым транспортом и верховой езде и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект акта, законопроект), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минтрансом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.



Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт) по адресу: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=44935>.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 26 декабря 2015 г. по 8 февраля 2016 г., а также проекта акта и сводного отчета в срок с 8 февраля по 24 марта 2016 г.

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 правил проведения оценки регулирующего воздействия были проведены публичные консультации с субъектами предпринимательской деятельности, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. По итогам публичных консультаций были получены отзывы от Федерации конного спорта России, Министерства строительства, транспорта, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Республики Адыгея, Комитета экономики Волгоградской области, Министерства экономики и территориального развития Республики Дагестан, Министерства экономического развития Иркутской области, Департамента экономического развития Курганской области, Комитета по жилищно-коммунальному хозяйству и транспорту Ленинградской области, Департамента культуры города Москвы, Департамента транспорта и дорожного хозяйства Новгородской области, Департамента экономики и развития предпринимательства Приморского края, Правительства Тульской области, Министерства экономики Удмуртской Республики, Министерства строительства, жилищно-коммунального комплекса и транспорта Ульяновской области, Департамента дорожного хозяйства и транспорта Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Министерства транспорта и связи Чеченской Республики, Министерства транспорта и дорожного хозяйства Чувашской Республики, Департамента экономики Ямало-Ненецкого автономного округа.

Письмом от 19 апреля 2016 г. № Д26и-246 Минэкономразвития России был направлен в Минтранс России запрос необходимой для подготовки настоящего заключения информации. Также письмом от 19 апреля 2016 г. № Д26и-247 был направлен аналогичный запрос в ГУОБДД МВД России.

Сведения по законопроекту были представлены письмом Минтранса России от 25 апреля 2016 г. № 03-03/5422-ис.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что проект акта имеет высокую степень регулирующего воздействия.

В соответствии с пунктом 8(1) правил проведения оценки регулирующего воздействия в случае, если проекты актов имеют высокую степень регулирующего воздействия, такие проекты актов должны предусматривать положения об отмене соразмерных требований в той же области правового регулирования в соответствующей сфере предпринимательской или иной экономической деятельности в соответствии с утвержденной Министерством экономического развития Российской Федерации методикой оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования.

При этом Минэкономразвития России ранее уведомило разработчика письмом от 15 февраля 2016 г. № 3594-ОФ/Д26и о необходимости соблюдения пункта 8(1) Правил проведения оценки регулирующего воздействия.

Вместе с тем проектом акта не предусматривается отмена таких требований.

Отмечаем, что в соответствии с пунктом 29 правил проведения оценки регулирующего воздействия указанный факт может служить основанием для возврата проекта акта разработчику для доработки.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России не может быть сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования.

1. В соответствии с пунктом 3.1 сводного отчета, разработчик в качестве проблемы, на решение которой направлено предлагаемое регулирование, определил недостаточность существующих норм, регулирующих правоотношения при использовании гужевого транспорта для перевозок пассажиров, а также для условий верховой езды.

При этом разработчиком не представлено данных, подтверждающих неурегулированность вопросов использования гужевого транспорта и верховой езды.

По данным разработчика, сведения о происшествиях с гужевыми повозками были представлены только Владимирской областью, на территории которой за последние 10 лет произошло 4 инцидента с указанными участниками дорожного движения. Информации о

степени тяжести указанных инцидентов, наличии пострадавших людей, а также последствиях инцидентов представлено не было.

В этой связи отмечаем, что в настоящее время правила движения гужевого транспорта и требования к нему установлены Правилами дорожного движения, утвержденными постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (далее – ПДД).

Так, ПДД установлен минимальный возраст управляющего гужевой повозки, правила движения по дорогам, требования к наличию у повозки тормозного устройства и противооткатных упоров, а также фонарей для движения в темное время суток.

Кроме того, рядом муниципальных образований Российской Федерации в рамках реализации полномочий по созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры, а также созданию условий для массового отдыха жителей поселения и организации обустройства мест массового отдыха населения, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», приняты нормативные правовые акты, регламентирующие правила использования гужевых повозок, а также оказание услуг по катанию на гужевых повозках и верховых животных.

Учитывая изложенное, может быть сделан вывод об отсутствии необходимости дополнительного регулирования рассматриваемых вопросов на федеральном уровне.

2. Законопроектом предлагается предоставить субъектам Российской Федерации полномочия по выдаче разрешений на осуществление деятельности по перевозкам гужевым транспортом.

2.1. Анализ действующих муниципальных нормативных правовых актов в указанной сфере показывает, что в настоящее время единый подход к утверждению требований по допуску к деятельности по перевозке пассажиров гужевым транспортом отсутствует.

Так, в ряде муниципальных образований¹ разрешается осуществлять деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в указанной сфере только при заключении договора о сотрудничестве с администрацией муниципального образования,

¹ См. например, постановление Администрации г. Симферополя от 30 декабря 2015 г. № 1763 «Об организации досуга граждан в связи с оказанием услуг по катанию на лошадях (пони) или иных вьючных, верховых животных и гужевых повозках на территории муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым».

что можно считать аналогом разрешительной системы регулирования указанной деятельности, предлагаемой законопроектом.

Частью муниципальных образований² установлено требование об уведомлении юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, желающим осуществлять деятельность по перевозке пассажиров гужевым транспортом, органов местного самоуправления о намерении предоставлять указанные услуги населению.

Ряд муниципальных образований³ предоставляет право осуществления деятельности по перевозке пассажиров на гужевых повозках и верховой езде путем заключения договора с органом местного самоуправления на торгах в рамках размещения уличных передвижных объектов сферы услуг в области досуга.

Большинством муниципальных образований⁴ отдельных требований к наличию разрешений или уведомлений при осуществлении указанной деятельности не установлено.

При этом законопроектом не предусмотрено наделение органов местного самоуправления полномочиями по выдаче разрешений на перевозку пассажиров гужевым транспортом.

Таким образом, принятие законопроекта в представленной редакции потребует передачи полномочий по допуску гужевых транспортных средств и верховых животных с муниципального на региональный уровень и пересмотра действующих правил допуска.

2.2. В настоящее время в сфере предоставления транспортных услуг автомобильным транспортом существует дифференциация требований к процедуре допуска к началу осуществления определенного вида деятельности.

Наиболее жесткие требования предъявляются к деятельности по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального

² См например, постановление администрации городского округа «Город Чита» от 4 марта 2013 г. № 39 «Об организации досуга граждан в связи с оказанием услуг по катанию на лошадях (пони), гужевых повозках (санях) на территории городского округа «Город Чита».

³ См. например, постановление Администрации города Костромы от 7 марта 2014 г. № 557 «Об утверждении Порядка размещения уличных передвижных объектов сферы услуг в области досуга на территориях общего пользования в городе Костроме».

⁴ См например, приказ Министерства культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края от 29 октября 2013 г. № СЭД-27-01-12-309 «Об утверждении Типовых правил организации проведения аттракционов по катанию на лошадях (пони) и иных вьючных или верховых животных на территории муниципального образования Пермского края»; Решение Совета народных депутатов города Владимира от 22 августа 2007 г. № 195 «О «Правилах использования гужевого транспорта и верховых лошадей на территории муниципального образования город Владимир»; Постановление администрации г. Владивостока от 2 июля 2001 г. № 1000 «Об упорядочении работы гужевого транспорта в местах проведения массовых праздников».

предпринимателя), подлежащей лицензированию в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие предоставление услуг по перевозкам пассажиров и багажа по заказам автомобильным транспортом, а также предоставление услуг по перевозкам грузов автомобильным транспортом, грузоподъемность которого составляет свыше 2,5 тонн, обязаны уведомить уполномоченные в соответствующей сфере деятельности органы государственного контроля (надзора) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».

При этом специальные разрешения в области автомобильного транспорта в настоящее время выдаются на крупногабаритные и тяжеловесные транспортные средства, а также транспортные средства, осуществляющие перевозку опасных грузов.

Таким образом, формы государственного регулирования различных видов предпринимательской деятельности различаются в зависимости от степени риска и возможных последствий для общества в случае несоблюдения требований, предъявляемых к предпринимателям в указанной сфере.

Учитывая изложенное, предоставление субъектам Российской Федерации права на выдачу разрешений на осуществление деятельности по перевозкам гужевым транспортом представляется избыточным и не соответствующим возможной опасности от указанной деятельности.

3. Частью 8 статьи 9 законопроекта установлено, что форма и обязательные реквизиты посадочной квитанции на оплату пользования гужевым транспортом и порядок ее заполнения утверждается правилами перевозок пассажиров и багажа гужевым транспортом.

В этой связи отмечаем, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 359 «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники» на бланках строгой отчетности оформляются предназначенные для осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники в случае оказания услуг населению квитанции, билеты, проездные документы, талоны, путевки,

абонементы и другие документы, приравненные к кассовым чекам, реквизиты которых установлены указанным постановлением.

Принимая во внимание узкую сферу возможного применения указанных квитанций, а также невысокую вероятность наступления ситуаций, требующих использования посадочной квитанции, утверждение отдельной формы такой квитанции представляется нецелесообразным.

Аналогичное замечание может быть отнесено к частям 12 и 14 статьи 9 законопроекта.

4. В соответствии с частью 1 статьи 5 законопроекта Правительство Российской Федерации наделяется полномочиями по утверждению правил перевозок пассажиров и багажа гужевым транспортом.

При этом ряд действующих муниципальных нормативных правовых актов уже содержит порядок организации перевозок пассажиров и багажа, а также условия перевозок пассажиров и багажа и предоставления транспортных средств для таких перевозок. Кроме того, некоторые вопросы, в том числе порядок предоставления гужевого транспортного средства, урегулированы нормами законопроекта.

В этой связи утверждение правил перевозок пассажиров и багажа гужевым транспортом Правительством Российской Федерации нецелесообразно.

При этом перечнем нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием законопроекта, прилагаемым к законопроекту, разработка каких-либо нормативных правовых актов не предусмотрена.

5. Частью 2 статьи 5 законопроекта предлагается наделить субъекты Российской Федерации правом по установлению требований к гужевому транспортному средству.

Вместе с тем, как было отмечено выше, указанные требования уже установлены ПДД, в связи с чем предоставление такого права субъектам Российской Федерации представляется нецелесообразным.

Аналогичное замечание относится к предоставлению субъектам Российской Федерации права устанавливать требование к возрасту водителя гужевого транспортного средства.

6. Статьей 11 законопроекта устанавливаются основные положения по контролю за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также физическими лицами требований законодательства в сфере гужевого транспорта, в том числе основания для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок.

В этой связи необходимо отметить следующее. Правительством Российской Федерации 1 апреля 2016 г. утвержден План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы. Реализация указанной дорожной карты направлена на повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе посредством внедрения в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Также целями вышеуказанной дорожной карты являются помимо прочего переориентация контрольно-надзорной деятельности на объекты повышенного риска, отсутствие плановых проверок для объектов низкого риска, повышение результативности контрольно-надзорной деятельности, общее снижение числа проверок и объема задействованных для их проведения ресурсов при одновременном снижении причиняемого ущерба жизни и здоровью граждан и подобное.

При этом разработчиком в представленных материалах не была проанализирована степень риска наступления негативных последствий, таких как причинение вреда жизни и здоровью людей, вреда животным и растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия в данной сфере общественных отношений.

Вместе с тем имеющиеся данные, а также позиции субъектов Российской Федерации позволяют сделать вывод об отнесении объектов регулирования законопроекта к объектам низкого риска.

7. Кроме того, без дополнительного обоснования и представления информации, свидетельствующей о необходимости государственного регулирования, не могут быть поддержаны предложения по предоставлению субъектам Российской Федерации следующих прав в области гужевого транспорта:

установление предельных сроков эксплуатации гужевого транспортного средства;

утверждение порядка регистрации гужевого транспортного средства и номерного знака гужевого транспортного средства;

утверждение перечня животных, тягловой силой которых приводится в движение гужевые транспортные средства и перечня животных для верховой езды;

определение условий верховой езды в пределах субъекта Российской Федерации.

При этом, как отмечают субъекты Российской Федерации, функции, связанные с регистрацией транспортных средств, выдачей номерных знаков, проверкой технического состояния гужевого транспортного средства не являются свойственными для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а являются функциями МВД России. Реализация указанных функций потребует дополнительных расходов бюджета субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств или введение новых видов расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись ни одним публично-правовым образованием, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Вместе с тем ни законопроект, ни пояснительные материалы к нему таких норм не содержат.

В отношении верховой езды необходимо отметить, что в настоящее время верховая езда имеет исключительно спортивное и досуговое значение и не используется в качестве средства передвижения. В этой связи осуществление контрольно-надзорных мероприятий за верховыми животными возможно в рамках действующих полномочий в иных сферах регулирования.

Кроме того, отмечаем, что гужевой транспорт также в настоящее время используется в большинстве случаев в туристических или культурно-развлекательных целях. В этой связи отдельное регулирование гужевого транспорта не представляется необходимым.

Учитывая изложенное, по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта установлено, что в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Е.И. Елин