



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

18.05.2020 № 2310-1/20-22-0-1

На № _____ от _____

Председателю постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности

И.Ф. Гилязову

Заключение

на проект федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон № 51 «Гражданский кодекс
Российской Федерации» от 30.11.1994»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
А.А. Игониным, С.В. Коняевым, А.Н. Шароновым и А.А. Лобжанидзе

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон № 51 «Гражданский кодекс Российской Федерации» от 30.11.1994» (далее – законопроект), направленный в Законодательное собрание Ленинградской области для рассмотрения и принятия решения о целесообразности внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), правовое управление отмечает, что законопроект внесен с формальным соблюдением требований Регламента Государственной Думы и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, его разработчиками предлагается предусмотреть возможность отказа в продаже билета на посещение спортивного мероприятия лицу, на которое наложен административный штраф за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, с тем, чтобы не возвращать правонарушителю стоимость аннулированного билета или абонеента.

Вместе с тем необходимо отметить, что идею разработчиков законопроекта можно понять только из пояснительной записки, а не из текста представленного законопроекта.

Законопроектом предлагается внести изменения в пункт 3 статьи 426 и пункт 2 статьи 782 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК

РФ), которыми предусматривается возможность отказа лица, осуществляющего предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, от заключения любого публичного договора в случаях, предусмотренных законом, а также от полного возмещения заказчику убытков, если это предусмотрено законом, при одностороннем отказе от исполнения договора возмездного оказания услуг.

Оценивая концепцию предложенных законопроектом изменений, отмечаем следующее.

По существу разработчики законопроекта вносят изменения в главу «Понятия и условия договора» и главу «Возмездное оказание услуг». Исходя из текста законопроекта, предлагаемые изменения будут касаться всех публичных договоров.

Так, согласно предложенной редакции пункта 3 статьи 426 ГК РФ **отказ** лица, осуществляющего предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, от **заключения** публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы **не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом.**

В соответствии с абзацем первым пункта 1 статьи 426 ГК РФ к публичным договорам относятся розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.

Таким образом, из текста рассматриваемой нормы законопроекта следует, что для каждого подобного договора какими-то законами могут быть установлены случаи отказа в заключении договоров.

Необходимо отметить, что в соответствии с действующей редакцией абзаца первого пункта 3 статьи 426 ГК РФ отказ лица, осуществляющего предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, от заключения публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы **не допускается, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 4 статьи 786 ГК РФ.**

Таким образом, **единственным исключением** из общего правила о недопустимости отказа лица, осуществляющего предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, от заключения публичного договора, являются **случаи, предусмотренные пунктом 4 статьи 786 ГК РФ** для конкретного вида публичных договоров – **договора воздушной перевозки пассажира.**

Законопроектом указанное специальное регулирование исключается и предлагается, чтобы случаи отказа от заключения публичного договора устанавливались какими-то законами. Соответственно, в случае принятия законопроекта возникнут внутренние противоречия в ГК РФ, что недопустимо.

Согласно предложенной редакции пункта 2 статьи 782 ГК РФ исполнитель вправе **отказаться от исполнения** обязательств по договору возмездного оказания услуг **лишь при условии полного возмещения заказчику убытков, если иное не предусмотрено законом.**

Из указанной нормы следует, что законами может быть предусмотрен отказ от полного возмещения убытков заказчику при одностороннем отказе исполнителя от исполнения любого (не конкретного) договора возмездного оказания услуг.

Таким образом, содержание пояснительной записки не отражает суть законопроекта.

Кроме того, если предполагается, что будут какие-то дополнительные законы, которыми предусматривается возможность отказа от заключения публичного договора, а также отказа от полного возмещения заказчику убытков, то такие законы должны быть также представлены разработчиком для их правовой оценки и установления взаимосвязи предложенных изменений.

Вместе с тем в Перечне актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием законопроекта, разработчик указал, что принятие и дополнение законов **не требуется**.

Таким образом, разработчиками не только не реализована идея законопроекта, обозначенная в пояснительной записке, в представленном законопроекте, но и фактически не предусмотрен законодательный механизм ее реализации.

Следует отметить, что в отличие от пункта 4 статьи 786 ГК РФ и статьи 107¹ Воздушного кодекса Российской Федерации, предусматривающей случаи отказа от заключения договора воздушной перевозки пассажира, Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №329-ФЗ), устанавливающий правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации и определяющий основные принципы законодательства о физической культуре и спорте, не предусматривает случаи отказа в продаже (запрет продажи) входных билетов или документов, их заменяющих, на посещение спортивных мероприятий.

Также полагаем возможным обратить внимание на следующее.

Исходя из пояснительной записки, идея разработчиков законопроекта, вероятно, заключается в возможности установления **отказа от продажи билетов на посещение официальных спортивных соревнований** (а не любых спортивных мероприятий) в отношении лиц, на которых наложен **административный штраф** за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований по статье 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), поскольку административная ответственность за нарушение правил поведения зрителей на иных спортивных мероприятиях КоАП РФ не предусмотрена.

Фактически предлагается исключить возможность посещения такими лицами официальных спортивных соревнований при том, что им за нарушение вышеназванных правил поведения зрителей **не назначено** более суровое наказание – **административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований** в дни их проведения.

В данном случае, полагаем, будет иметь место подмена понятий (наказаний), поскольку лицо, которому за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований назначен административный штраф, и которое, по мнению суда, с учетом степени вины, характера деяния и иных обстоятельств, установленных статьей 4.1 КоАП РФ, не заслужило более сурового наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, по сути также будет лишено возможности посетить указанные спортивные соревнования.

Полагаем, что предлагаемая новация не согласуется с положениями КоАП РФ, согласно которым **лицо, совершившее административное правонарушение, предусмотренное КоАП РФ, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ**, и ему может быть назначено административное наказание, предусмотренное КоАП РФ.

Кроме того, в Федеральном законе № 329-ФЗ не предусматривается запрет на продажу входных билетов на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований.

В соответствии с частью 1⁵ статьи 20 Федерального закона № 329-ФЗ организаторы официальных спортивных соревнований, при входе в места проведения которых идентификация личности зрителей является обязательной в соответствии с частью 2¹ указанной статьи, не менее чем за три часа до начала проведения таких соревнований знакомятся со сведениями, содержащимися в списке лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, и **не допускают в места проведения таких соревнований в дни их проведения лиц, сведения о которых содержатся в таком списке**. При этом **стоимость входных билетов на официальные спортивные соревнования или документов, их заменяющих, указанным лицам не возвращается**.

Кроме того, применение правового регулирования, предусмотренного абзацем первым пункта 3 статьи 426 ГК РФ для договора воздушной перевозки пассажира, по аналогии к правоотношениям, связанным с посещением официальных спортивных соревнований, представляется несостоятельным, поскольку в КоАП РФ за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований предусмотрено специальное административное наказание в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, в отличие от части 6 статьи 11.17 КоАП РФ, которой за невыполнение лицами, находящимися на борту воздушного судна, законных распоряжений командира воздушного судна, предусмотрен административный штраф или административный арест, а специального административного наказания, запрещающего перевозку воздушным транспортом пассажира, совершившего такое административное правонарушение, КоАП РФ не устанавливает.

В связи с вышеизложенным идея разработчиков законопроекта, отраженная в пояснительной записке, не согласуется с положениями КоАП РФ

и представляется неоправданной с точки зрения действующего федерального законодательства.

Кроме того, к законопроекту и представленным одновременно с ним документам имеются значительные замечания юридико-технического характера, которые в настоящем заключении не приводятся ввиду нецелесообразности, так как указанные документы оформлены с существенным нарушением требований Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы от 18 ноября 2003 года № вн2-18/490) и статьи 105 Регламента Государственной Думы.

Вместе с тем полагаем возможным обратить внимание на одно из таких замечаний, которое может повлечь серьезные правовые последствия. Так, из представленного законопроекта невозможно однозначно сделать вывод о том, предлагается ли пункт 3 статьи 426 ГК РФ изложить полностью в новой редакции либо только его первый абзац. В случае если пункт 3 излагается в новой редакции полностью, то из него исключаются очень важные положения, согласно которым при необоснованном уклонении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, от заключения публичного договора применяются положения, предусмотренные пунктом 4 статьи 445 ГК РФ (то есть право обратиться в суд).

На основании вышеизложенного законопроект не рекомендуется ко внесению в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы Законодательного собрания Ленинградской области.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области – начальник
правового управления



Д.В. Малкин