



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя

299011; г. Севастополь, ул. Ленина, 3; каб. 44; тел. +7 (8692) 54-13-39

В дополнение к Аналитическому отчету
по результатам проведения
мониторинга правоприменения
Закона города Севастополя от 4 апреля
2017 года № 333-ЗС «О туризме и
туристской деятельности в городе
Севастополе»

6 июня 2024 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-11/01-ЮУ

на закон города Севастополя от 4 апреля 2017 года № 333-ЗС «О туризме и туристской деятельности в городе Севастополе»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело юридико-техническую и лингвистическую экспертизы Закона города Севастополя от 4 апреля 2017 года № 333-ЗС «О туризме и туристской деятельности в городе Севастополе» (далее – Закон № 333-ЗС).

Основание для проведения экспертиз: постановление Законодательного Собрания города Севастополя от 27 сентября 2022 года № 804 «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Законодательным Собранием города Севастополя в 2022 году», распоряжение Председателя Законодательного Собрания города Севастополя от 17 октября 2022 года № 100-рп «Об утверждении Плана организационно-технических и исследовательских мероприятий, осуществляемых в связи с проведением Законодательным Собранием города Севастополя мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в 2022 году».

Рассматриваемым законом регулируются отношения в области туризма и туристской деятельности в городе Севастополе.

I. Анализ Закона № 333-ЗС позволяет прийти к выводу о наличии замечаний лингвистического характера.

1. К преамбуле Закона № 333-ЗС имеется следующее замечание.

обстоятельственные обороты, введенные непервообразными предложениями и расположенные между подлежащим и сказуемым, обособляются. Преамбулу Закона № 333-ЗС необходимо привести в соответствие этому правилу, обособив оборот «в целях создания благоприятных условий для развития туризма в городе Севастополе».

2. К части 1 статьи 1 Закона № 333-ЗС, устанавливающей понятийно-терминологический аппарат, имеются следующие замечания.

Юридическое управление акцентирует внимание на том, что при изложении проблематики, обнаруженной при анализе пунктов 1–3 части 1 статьи 1 Закона № 333-ЗС, не представляется возможным дать точные рекомендации по приведению этих пунктов к корректному изложению. Результаты мониторинга Закона № 333-ЗС в целом приводят к выводу о необходимости существенно пересмотреть концепцию изложения правовых положений о туризме и туристской деятельности, в том числе предписаний-дефиниций. Ориентируясь на это, с учетом всех тонкостей применения норм законодательной техники ниже приводится детальный анализ проблем в изложении дефиниций в пунктах 1–3, однако решение об итоговой корректировке этих пунктов остается за разработчиком будущего проекта.

Пунктом 1 устанавливается определение термина «туристская индустрия города Севастополя». Определение этого термина представляет собой чуть ли ни дословное калькирование определения термина, установленного абзацем двенадцатым статьи 1 Федерального закона № 132-ФЗ. В определении термина «туристская индустрия города Севастополя» не обнаруживаются смысловых компонентов, позволяющих разграничить термин, установленный законом города Севастополя, и термин, установленный федеральным законом; иными словами, определение *туристской индустрии* в Законе № 333-ЗС не имеет никаких существенных отличий от федерального термина, а следовательно, нет причин устанавливать этот термин в Законе № 333-ЗС. Кроме того, определение *туристской индустрии* в Законе № 333-ЗС уже не соответствует федеральному определению в части обозначения субъектов правоотношений: в нем не указаны индивидуальные предприниматели и физические лица, применяющие специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход». Учитывая семантическую эквивалентность определения *туристской индустрии* в Законе № 333-ЗС определению федерального термина, пункт 1 целесообразно признать утратившим силу. Обращаем внимание, что это не потребует исключения слов «город Севастополь» при термине «туристская индустрия» по всему тексту Закона № 333-ЗС, поскольку слова «город Севастополь» при этом термине не задают нового значения, они лишь очерчивают территориальную локализацию правоотношений, применительно к которым используется это понятие, сам же термин будет применяться в значении федерального термина. В связи с изложенным пункт 1 предлагаем признать утратившим силу.

По аналогичным основаниям предлагается также признать утратившими силу пункты 4 и 7 части 1 статьи 1 Закона 333-ЗС.

К пункту 2 имеются следующие замечания.

Пункт 2 части 1 статьи 1 Закона № 333-ЗС (с использованием знака препинания «двоеточие» после обобщающей части «юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере туризма и туристской деятельности города Севастополя») в существующей редакции устанавливает конкретный перечень лиц, являющихся субъектами туристской деятельности в городе Севастополе, а следовательно – имеющих, в соответствии со статьей 7 рассматриваемого закона, право на государственную поддержку. В указанный перечень включены **только организации, осуществляющие туроператорскую и турагентскую деятельность, операторы туристских информационных систем, а также организации, предоставляющие услуги общественного питания, экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников в городе Севастополе, осуществляющие свою деятельность в сфере туризма как юридические лица и индивидуальные предприниматели.**

В то же время анализ правоприменительной практики Закона № 333-ЗС свидетельствует о том, что круг лиц, осуществляющих деятельность в сфере туризма и получающих в этой связи государственную поддержку в городе Севастополе, гораздо шире. Так, например, Постановлением Правительства города Севастополя от 29 июля 2022 № 332-ПП «Об утверждении Порядка предоставления гранта в форме субсидии на осуществление поддержки общественных инициатив, направленных на создание модульных некапитальных средств размещения» такая поддержка предусмотрена для юридических лиц, победивших в конкурсе на реализацию проекта, направленного на создание круглогодичных модульных некапитальных средств размещения – сборно-разборных быстровозводимых каркасных конструкций заводского производства, оборудованных для круглогодичного комфортного и безопасного пребывания туристов.

В этой связи представляется логичным пересмотр и корректировка с учетом вышеизложенных замечаний положений рассматриваемого закона в части формирования терминологического аппарата в целом и уточнения круга лиц, фактически составляющих понятие «субъект туристской деятельности в городе Севастополе».

К пункту 3 имеются следующие замечания.

Прежде всего, стоит отметить, что определение термина «объекты туристской индустрии города Севастополя» представляет собой лишь перечисление подпадающих под определяемый термин видов объектов. Дело в том, что такая форма изложения не отвечает критериям построения дефиниции. Определение термина должно отражать его сущностные характеристики, качества, параметры. Есть разница между конструкциями (1) *дерево – многолетнее растение с твердым стволом и отходящими от него ветвями, образующими крону* и (2) *дерево – береза, осина, тополь, дуб, лиственница, пальма, кипарис и другие виды деревьев*. Конструкция (1) отвечает критериям дефиниции, конструкция (2) представляет собой лишь общий семантический компонент и перечисление его разновидностей через тире. В предыдущем пункте таким параметром выступала, конструкция, обозначающая сферу деятельности

указанных лиц. В пункте 3 ситуация иная. Между тем, если любой носитель русского языка хорошо идентифицирует разложение общего компонента *дерево* на частные видовые признаки, то не каждый правоприменитель способен восстановить содержание конструкции *объекты туристский индустрии*. В нормотворческой практике для замещения некоей длинной конструкции более емким и удобным в использовании лексическим вариантом применяется способ контекстного сокращения. Таким образом, содержание определения, введенного в пункте 3, необходимо перенести в структурную единицу, где впервые встречается термин *объекты туристской индустрии*, и ввести соответствующую сокращенную форму. Обращаем внимание, что это решение позволит избежать и другие проблемы, выявленные в изложении дефиниции, установленной пунктом 3: помимо отсутствия существенных признаков дефиниции, в ней можно констатировать смысловое неравенство термина и определения, так как определение не представляет раскрытия смыслового компонента «города Севастополя», заявленного в термине, а также ошибку лексического характера, состоящую в том, что в конструкции «объекты и средства размещения» вместо слова «размещения» должно быть использовано слово «развлечения».

В дефиниции, представленной в пункте 6, обнаружена проблема отсутствия смысловой соотнесенности термина и определения в части указания на территориальный признак. Термин представлен со словами «города Севастополя», но определение не содержит в себе семантического компонента, оговаривающего, что совокупность обозначаемых объектов имеет какое-то отношение к территории города Севастополя. Данная проблема подлежит устранению путем интеграции в определение термина «единая система обеспечения туристской информацией города Севастополя» указания на территориальный признак.

К пункту 8 имеются следующие замечания.

Обращаем внимание, что термин «экскурсия» применяется в положениях Федерального закона № 132-ФЗ в отсутствие установленного законодательного определения. Это говорит о том, что термин «экскурсия» применяется в федеральном законе в общеупотребительном значении, описанном толковыми словарями современного русского литературного языка. Стоит отметить также и то, что словарное толкование термина «экскурсия» не выявляет указания на временное ограничение обозначаемого явления; экскурсия может и не укладываться в 24 часа, но от этого не перестанет быть экскурсией.

Кроме того, важно обратить внимание, что термин «экскурсия» употребляется в Законе № 333-ЗС лишь дважды: в пунктах 1 и 3 части 4 статьи 14, – при этом в функции альтернативы (выраженной пунктуационным знаком «скобки») при термине «путешествие». Между тем ни Законом № 333-ЗС, ни Федеральным законом № 132-ФЗ не установлено определения термина «путешествие», что также говорит о его применении в законодательстве в общеупотребительном значении. Вышеизложенное позволяет сделать вывод о необходимости признания утратившим силу пункта 8.

По аналогичным основаниям необходимо признать утратившим силу и пункт 9 части 1 статьи 1.

Помимо изложенного, к части 1 статьи 1 Закона № 333-ЗС имеются и другие замечания, изложенные в настоящем разделе, в части нарушения принципа единства при изложении однотипных конструкций и норм грамматики современного русского литературного языка.

3. К статье 2 имеется следующее замечание лингвистического характера.

В целях приведения правовых положений Закона № 333-ЗС к единству в изложении однотипных конструкций (внутри проекта и в соотношении с федеральным законодательством) в наименовании и абзаце первом статьи 2 слова «в области» необходимо заменить словами «в сфере».

4. К статье 3 имеются следующие замечания лингвистического характера.

В соответствии с термином, установленным Законом города Севастополя от 25 ноября 2015 года № 206-ЗС «Об объектах культурного наследия города Севастополя», пункт 7 статьи 3 Закона № 333-ЗС после слова «наследия» необходимо дополнить словами «(памятников истории и культуры)».

В целях приведения правовых положений Закона № 333-ЗС к единству в изложении однотипных конструкций (внутри проекта и в соотношении с федеральным законодательством) в статье 3 необходимо:

1) в наименовании и абзаце первом слово «регулирования» заменить словами «правового регулирования в сфере»;

2) пункт 2 после слова «направлений» дополнить словом «развития».

5. К статье 4 имеется следующее замечание лингвистического характера.

В целях приведения правовых положений Закона № 333-ЗС к единству в изложении однотипных конструкций (внутри проекта и в соотношении с федеральным законодательством) в наименовании и абзаце первом части 2 статьи 4 слово «развития» необходимо исключить.

6. К статье 5 имеются следующие замечания лингвистического характера.

В соответствии с последними изменениями федерального законодательства, в частности в связи с принятием Федерального закона № 414-ФЗ, в конструкции, обозначающей исполнительный орган города Севастополя, в пункте 6 части 2 статьи 5 слова «государственной власти» необходимо исключить.

В целях соблюдения термина, установленного пунктом 6 части 1 статьи 1 Закона № 333-ЗС, в пункте 15 части 2 статьи 5 и в части 2 статьи 13 слово «Единой» необходимо заменить словом «единой».

В целях приведения правовых положений Закона № 333-ЗС к единству в изложении однотипных конструкций (внутри проекта и в соотношении с федеральным законодательством) в статье 5 необходимо:

1) в части 2:

а) пункт 5 после слов «в сфере» дополнить словами «туризма и»;

б) в пункте 6 слова «в области» заменить словами «в сфере»;

2) в части 3:

а) абзац первый после слова «органа» дополнить словами «в сфере туризма и туристской деятельности»;

б) в пункте 9 слово «туристической» заменить словом «туристской»;

в) в пункте 16 слова «использования и состояния» заменить словами «состояния и использования».

7. К статье 6 имеются следующие замечания лингвистического характера.

В целях приведения правовых положений Закона № 333-ЗС к единству в изложении однотипных конструкций (внутри проекта и в соотношении с федеральным законодательством) необходимо скорректировать абзац первый части 1 статьи 6, изложение которого не соответствует изложению наименования статьи 6 и в котором при слове «условий» не хватает определения «благоприятных».

В пункте 8 части 1 статьи 6 слово «территории» необходимо заменить словом «территориях» в целях корректного соотношения формы грамматического числа главного и зависимого слов.

8. К статье 8 имеется следующее замечание лингвистического характера.

В части 1 статьи 7 Закона № 333-ЗС имеется определительный оборот «зарегистрированных в установленном порядке на территории города Севастополя». Это единственная структурная единица в Законе № 333-ЗС, в которой обнаруживается такое уточнение при термине «субъекты туристской индустрии города Севастополя». При этом в статье 8, регулирующей вопросы финансового обеспечения мер государственной поддержки этих субъектов, не содержится такого оборота, однако исходя из ее смыслового наполнения, этот оборот целесообразно обозначить в части 1 статьи 8 Закона № 333-ЗС.

9. К статье 9 имеются следующие замечания лингвистического характера.

В целях приведения правовых положений Закона № 333-ЗС к единству в изложении однотипных конструкций (внутри проекта и в соотношении с федеральным законодательством) в статье 9 необходимо:

- 1) в части 1 слово «развития» исключить;
- 2) в частях 3 и 4 конструкцию «организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере туризма» заменить конструкцией «организаций, осуществляющих деятельность в сфере туризма и туристской деятельности в городе Севастополе».

10. К статье 12 имеются следующие замечания лингвистического характера.

В целях приведения правовых положений Закона № 333-ЗС к единству в изложении однотипных конструкций (внутри проекта и в соотношении с федеральным законодательством) в статье 12 необходимо:

- 1) наименование после слова «Севастополя,» дополнить словом «мониторинг»;
- 2) в части 2 слова «использования и состояния» заменить словами «состояния и использования».

В части 2 статьи 12 в конструкции «предупреждения негативных последствий для безопасности туристов или туристских ресурсов» разделительный союз «или» рекомендуется заменить союзом «и», поскольку союз «или» актуализирует лишь один из двух смысловых компонентов – безопасность только туристов либо безопасность только туристских ресурсов, между тем исходя из смыслового наполнения правовой нормы имеется в виду безопасность и тех и других.

11. К статье 14 имеется следующее замечание лингвистического характера.

Поскольку слова «туроператор» и «турагент» в Федеральном законе № 132-ФЗ являются сокращенными формами, которые актуальны лишь в рамках указанного федерального закона, в анализируемом законе соответствующие сокращенные формы необходимо излагать в полном виде. Таким образом, в части 2 статьи 14 Закона № 333-ЗС слова «туроператоров, турагентов» необходимо заменить словами «организации, осуществляющие туроператорскую и турагентскую деятельность».

12. К статье 15 имеется следующее замечание лингвистического характера.

Часть 2 статьи 15 после слов «В целях развития» необходимо дополнить словами «туризма и», поскольку в этой правовой норме и в статье 15 в целом речь идет о сотрудничестве в обеих сферах – в сфере туризма и туристской деятельности.

Вывод лингвистической экспертизы: к Закону № 333-ЗС имеются замечания лингвистического характера, требующие устранения.

II. Юридино-техническая экспертиза Закона № 333-ЗС в рамках его мониторинга позволяет прийти к выводу о наличии следующих замечаний юридино-технического характера.

1. К преамбуле имеется следующее замечание.

Преамбула – самостоятельная часть законопроекта, которая определяет его цели и задачи. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 17 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя», пунктом 2 Методических рекомендаций по юридино-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 года), утвержденных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, преамбула – самостоятельная часть правового акта, которая не должна формулировать, в том числе, предмет регулирования законопроекта. Анализ преамбулы Закона 333-ЗС позволяет сделать вывод, что преамбула указанного закона содержит предмет правового регулирования, что противоречит требованиям по юридино-техническому оформлению законодательного акта и требует устранения.

2. К статье 2 Закона № 333-ЗС имеются следующие замечания юридино-технического характера.

Анализ статьи 2 Федерального закона № 132-ФЗ и статьи 2 Закона № 333-ЗС позволяет сделать вывод о целесообразности признания статьи 2 Закона № 333-ЗС утратившей силу, поскольку Федеральным законом 132-ФЗ уже установлено правовое регулирование туристской деятельности на территории Российской Федерации и отдельное его установление законом субъекта является излишним.

3. К статье 3 Закона № 333-ЗС имеется следующее замечание юридино-технического характера.

Принципы регулирования туристской деятельности установлены в Федеральном законе № 132-ФЗ, который является законодательным актом высшей юридической силы по отношению к Закону № 333-ЗС. Правовые положения

федеральных законов распространяются на всю территорию Российской Федерации. В Федеральном законе № 132-ФЗ установлены принципы, на основании которых должна осуществляться туристская деятельность в том числе и на территории города Севастополя как субъекта Российской Федерации. Принципы правового регулирования туристской деятельности на территории города Севастополя не могут отличаться от принципов правового регулирования туристской деятельности на территории Российской Федерации, в связи с чем не требуют отдельного установления путем принятия закона субъекта. На основании изложенного статью 3 Закона № 333-ЗС рекомендуется признать утратившей силу.

Выводы юрико-технической экспертизы: к Закону № 333-ЗС имеются замечания юрико-технического характера.

Обобщенный вывод:

- 1) к Закону № 333-ЗС имеются замечания лингвистического характера;
- 2) к Закону № 333-ЗС имеются замечания юрико-технического характера.

Начальник
юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя

Е.А.Близнюк