



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя

299011; г. Севастополь, ул. Ленина, 3; каб. 44; тел. 54-13-39

к № 03-19/623 от 11.12.2018,
внесенному Правительством
Севастополя

28 января 2019 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/08-ЮУ

на проект закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя «О физической культуре и спорте в городе Севастополе»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую, антикоррупционную, лингвистическую и юридико-техническую экспертизы проекта закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя «О физической культуре и спорте в городе Севастополе» (далее – законопроект).

Основание для проведения экспертиз законопроекта: статьи 20, 21, 23 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» (далее – Закон № 185-ЗС), статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Предмет регулирования законопроекта – отношения в области физической культуры и спорта в городе Севастополе.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 329-ФЗ);
- 3) Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 211-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в области физической культуры и спорта в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

На уровне субъекта федерации города Севастополя данные правоотношения урегулированы Законом города Севастополя от 20 июля 2015 года № 166-ЗС «О физической культуре и спорте в городе Севастополе» (далее – Закон № 166-ЗС).

Законопроект не затрагивает вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности, на основании чего он не подлежит оценке регулирующего воздействия.

I. По представленному законопроекту имеется следующее замечание правового характера.

Пунктом 4 статьи 2 Закона № 166-ЗС в редакции, предусматриваемой подпунктом «в» пункта 1 статьи 1 законопроекта, дается определение понятию базовые виды спорта, к которым относятся виды спорта, имеющие приоритетное значение в городе Севастополе в связи с географическим и климатическим положением, а также традициями города Севастополя.

Данное положение фактически устанавливает критерии (географическое и климатическое положение, традиции) отнесения отдельных видов спорта, свойственных городу Севастополю, к базовым.

В то же время согласно пункту 1.2 статьи 2 Федерального закона № 329-ФЗ базовыми видами спорта являются виды спорта, включенные в программы Олимпийских игр, Паралимпийских игр, а также иные виды спорта, развиваемые субъектами Российской Федерации на своих территориях с учетом сложившихся исторических традиций развития спорта высших достижений, представительства спортсменов от субъектов Российской Федерации в составах спортивных сборных команд Российской Федерации по видам спорта и участия данных команд во всероссийских и в международных официальных спортивных мероприятиях.

Соответственно, географическое и климатическое положение, а также наличие в городе Севастополе соответствующих традиций никак не может влиять на включение того или иного вида спорта в перечень базовых видов спорта.

Кроме того, подпункт «в» пункта 1 статьи 1 законопроекта прямо противоречит абзацу 3 пункта 11 статьи 1 этого же законопроекта, положения которого основываются на нормах пункта 1.2 статьи 2 Федерального закона № 329-ФЗ. Указанное, в свою очередь, свидетельствует о наличии в законопроекте коррупциогенного фактора.

Таким образом, определение базовых видов спорта, предлагаемое подпунктом «в» пункта 1 статьи 1 законопроекта, не только не соответствует федеральному законодательству, но и порождает нормативную коллизию.

II. В представленном законопроекте выявлен признак коррупциогенного фактора по основаниям, изложенным как замечание правового характера к подпункту «а» пункта 2 статьи законопроекта в настоящем заключении, а именно нормативные коллизии – внутренние противоречия между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления

или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы: по представленному законопроекту имеется замечание правового характера. Представленный законопроект содержит коррупциогенный фактор.

III. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о необходимости устранения следующих замечаний лингвистического характера.

1. Согласно абзацу первому статьи 2 Закона города Севастополя от 20 июля 2015 года № 166-ЗС «О физической культуре и спорте в городе Севастополе» (далее – Закон № 166-ЗС) в данном Законе используются понятия, определенные в Федеральном законе № 329-ЗС. При этом в соответствии с пунктом 19 статьи 2 Федерального закона № 329-ФЗ спортивные мероприятия – это спортивные соревнования, а также тренировочные мероприятия, включающие в себя теоретическую и организационную части, и другие мероприятия по подготовке к спортивным соревнованиям с участием спортсменов. Однако в новой редакции пункта 2 статьи 2 Закона № 166-ЗС, изложенной в абзаце втором подпункта «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта, спортивные мероприятия по подготовке спортивных сборных команд города Севастополя к городским, межрегиональным, всероссийским и международным спортивным соревнованиям и обеспечение их участия в указанных мероприятиях выделено отдельно посредством союза «а также». Этот союз употребляется при присоединении однородного члена предложения, который, являясь добавочным, отграничивается от другого или от ряда других однородных членов. Данное употребление союза «а также» в новой редакции пункта 2 статьи 2 Закона № 166-ЗС, изложенной в абзаце втором подпункта «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта, нарушает понимание правовой нормы.

Кроме того, союз «в том числе» употребляется при присоединении члена предложения, который является частью того целого, о котором идет речь в первой части предложения, то есть однородные члены предложения, располагающиеся после присоединительного союза, включаются в него. Однако физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия по реализации Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО) не являются массовыми спортивно-зрелищными мероприятиями.

С целью устранения вышеуказанных замечаний, а также с учетом замечания, изложенного в пункте 2 раздела IV настоящего заключения, Юридическое управление считает необходимым изложить подпункт «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта в следующей редакции:

«а) пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2) Календарный план официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий города Севастополя (далее – Календарный план) – документ, определяющий перечень проводимых в городе Севастополе официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий (в том

числе физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий по реализации Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО) (далее – комплекс ГТО) и спортивных мероприятий по подготовке спортивных сборных команд города Севастополя к городским, межрегиональным, всероссийским и международным спортивным мероприятиям и обеспечению их участия в указанных мероприятиях), а также массовых спортивно-зрелищных мероприятий;»».

2. По основаниям, изложенным в абзаце втором пункта 1 настоящего раздела, исходя из общей логики, в абзаце втором пункта 10 статьи 1 законопроекта финансовое, научно-методическое, медико-биологическое, антидопинговое обеспечение спортивных сборных команд не включается в материально-техническое обеспечение, а является другими видами обеспечения команд.

С целью устранения такого прочтения правовой нормы, в абзаце втором пункта 10 статьи 1 законопроекта слова «, в том числе обеспечение спортивной экипировкой,» следует заменить словами «(в том числе обеспечение спортивной экипировкой),».

3. К пункту 11 статьи 1 законопроекта имеются следующие замечания:

1) поскольку в каждой сфере правоотношений имеются конкретные меры государственной поддержки, установленные федеральным законодательством и (или) законодательством города Севастополя, в абзаце четвертом необходимо уточнить сферу правоотношений;

2) исходя из семантики правовой нормы абзаца третьего, виды спорта как таковые не могут получать меры государственной поддержки, в том числе льготы;

3) слово «льготы» и словосочетание «меры государственной поддержки» образуют родо-видовые отношения, поскольку льготы входят в понятие «меры государственной поддержки».

На основании изложенного абзацы второй и четвертый пункта 11 статьи 1 законопроекта с учетом замечаний, изложенных в пункте 5 раздела IV настоящего заключения, необходимо выделить в статью 22.1 Закона № 166-ЗС и изложить пунктом 12 законопроекта, изменив дальнейшую нумерацию пунктов законопроекта.

Также при устранении замечаний к пункту 11 законопроекта необходимо учесть замечания, изложенные в пункте 4 раздела IV настоящего заключения.

4. На основании Закона города Севастополя от 5 августа 2014 года № 54-ЗС «Об охране здоровья населения города Севастополя» в абзаце втором пункта 12 законопроекта слова «в сфере» заменить словами «, уполномоченного в сфере».

5. Используемые в законодательном акте термины должны соответствовать друг другу, в противном случае у правоприменителя могут возникнуть сомнения по поводу идентичности одинаковых по сути действий, которые обозначены в законодательном акте разными терминами. С целью исключения возможности возникновения вышеизложенной ситуации второе

предложение абзаца второго подпункта «а» пункта 15 статьи 1 законопроекта после слова «порядок» необходимо дополнить словом «единовременных».

6. Перекрестный анализ подпункта «в» пункта 1, абзаца второго пункта 4 и абзаца третьего пункта 11 статьи 1 законопроекта позволяет сделать вывод о наличии в абзаце втором пункта 4 законопроекта лингвистической избыточности правовой нормы, что требует устранения путем исключения из последнего слов «, развивающихся в городе Севастополе».

Выводы лингвистической экспертизы: по представленному законопроекту имеются замечания лингвистического характера, требующие устранения.

IV. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о необходимости устранения следующих замечаний юридико-технического характера.

1. В связи с отсутствием федерального закона о нормативных правовых актах Российской Федерации, учитывая сложившуюся практику написания наименований законодательных актов города Севастополя о внесении изменений в законы города Севастополя, руководствуясь правовыми нормами специального Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» в части отсутствия правовой нормы, предписывающей необходимость указания официального источника опубликования законодательного акта города Севастополя, Юридическое управление считает необходимым:

1) наименование законопроекта после слов «Закон города Севастополя» дополнить словами «от 20 июля 2015 года № 166-ЗС»;

2) в абзаце первом статьи 1 слова «(газета «Севастопольские известия» от 29 июля 2015 года № 58-59 (1803))» исключить.

2. Учитывая, что подпунктом «б» пункта 3 части 1 статьи 8 Федерального закона № 329-ФЗ для субъектов Российской Федерации установлено в том числе полномочие принятия и утверждения календарных планов **официальных** физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, абзац второй подпункта «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта после слова «план» необходимо дополнить словом «официальных».

3. Исходя из Положения об организации и проведении массовых культурно-просветительских, театрально-зрелищных, спортивно-зрелищных, рекламных и иных развлекательных мероприятий в городе Севастополе, утвержденного постановлением Правительства Севастополя от 14 апреля 2016 года № 328-ПП, принимая во внимание, что дефиниция термина «массовое спортивно-зрелищное мероприятие» в федеральном законодательстве не установлена, дополнение пункта 3 статьи 2 Закона № 166-ЗС словами «, в том числе мероприятия по реализации комплекса ГТО» (подпункт «б» пункта 2 статьи 2 законопроекта) противоречит понятийно-терминологическому аппарату Федерального закона № 329-ФЗ, поскольку мероприятия по реализации комплекса ГТО на являются зрелищными и не могут быть отнесены к массовым спортивно-зрелищным мероприятиям. На основании

изложенного подпункт «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта необходимо исключить, изменив соответственно нумерационные подпунктов пункта 1 статьи 1 законопроекта.

4. Юридическое управление обращает внимание на то, что, закрепляя основные понятия в законе, необходимо достаточно внимательно определять закрепляемые формулировки, при этом анализировать формулировки, уже закрепленные федеральным законодательством и законодательством города Севастополя, и исходить из следующего правила: слова и выражения в законодательных актах используются в значении, обеспечивающем их точное понимание и единство с терминологией, применяемой в действующем законодательстве. Анализ подпункта «в» пункта 1 статьи 1 законопроекта и пункта 2.1 статьи 2 Федерального закона № 329-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что разработчик законопроекта вносимыми изменениями допускает нарушение вышеизложенного правила в части определения в пункте 4 статьи 2 Закона № 166-ЗС понятийного аппарата для термина «базовые виды спорта», отличного от понятийного аппарата, установленного пунктом 2.1 статьи 2 Федерального закона № 329-ФЗ для аналогичного термина. На основании изложенного подпункт «в» пункта 1 статьи 1 законопроекта необходимо изложить в новой редакции с учетом замечаний, изложенных в разделах I и II настоящего заключения, а также указанного в абзаце втором настоящего пункта.

Поскольку часть 1 статьи 22 Закона № 166-ЗС, изложенная в пункте 11 представленного законопроекта, по сути является тем самым понятийным аппаратом для термина «базовые виды спорта», установленным пунктом 2.1 статьи 2 Федерального закона № 329-ФЗ, данную часть необходимо изложить в качестве понятийного аппарата (с учетом замечания, изложенного в абзаце первом настоящего пункта) для термина «базовые виды спорта в городе Севастополе» пунктом 4 статьи 2 Закона № 166-ЗС.

Кроме того, руководствуясь нормой по юридико-техническому оформлению законодательных актов о том, что структурную единицу, которую необходимо признать утратившей силу, недопустимо изымать из текста законодательного акта путем поглощения ее новой редакцией (в действующей редакции статьи 22 Закона 166-ЗС 3 части), учитывая замечания, изложенные в настоящем пункте, пункт 11 статьи 1 законопроекта необходимо изложить в следующей редакции:

«11) статью 22 признать утратившей силу;».

5. Ссылки в статьях на другие статьи применяются в том случае, если необходимо показать взаимную связь правовых норм. При этом употребляются стойкие юридические конструкции, в связи с чем в части 2 статьи 22 Закона № 166-ЗС, изложенной в пункте 11 законопроекта, слова «отнесенные к базовым» необходимо заменить ссылкой на структурную единицу, в которой будут определены виды спорта, отнесенные к базовым.

6. В представленном законопроекте не отражены изменения, которые необходимо внести в пункт 17 части 1 и пункт 4 части 2 статьи 8 Закона № 166-ЗС в связи с введением в текст Закона № 166-ЗС терминов «Календарный план» и «базовые виды спорта», что требует устранения.

7. Анализ пункта 9 статьи 1 законопроекта позволяет утверждать о недопустимости внесения изменений в предлагаемой редакции в Закон № 166-ЗС, поскольку при таком способе нарушается принцип юридической техники о соблюдении однозначности понимания правовой нормы, в связи с возникновением вопроса о субъекте, который обязан определить нормы обеспечения спортивной экипировкой, спортивным инвентарем и оборудованием подведомственные организации с учетом требований федеральных стандартов спортивной подготовки, что необходимо устранить путем изложения в новой редакции вышеуказанной структурной единицы представленного законопроекта.

Выводы юрико-технической экспертизы: Юридическое управление приходит к выводу о необходимости устранения замечаний юрико-технического характера, указанных в данном заключении.

Обобщенный вывод:

- 1) по представленному законопроекту имеется замечание правового характера;
- 2) в представленном законопроекте выявлен признак коррупциогенного фактора;
- 3) по представленному законопроекту имеются замечания лингвистического характера, требующее устранения;
- 4) по представленному законопроекту имеются замечания юрико-технического характера, требующие устранения.

Начальник Юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя



Е.А.Близнюк