



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

к № 03-19/7 от 10.10.2019,
внесенному Правительством
Севастополя

5 ноября 2019 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/130-ЮУ

на проект закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя «Об обеспечении прав детей, проживающих в городе Севастополе, на отдых и оздоровление»

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 «Об обеспечении прав детей, проживающих в городе Севастополе, на отдых и оздоровление» (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.

Предметом правового регулирования законопроекта являются отношения по государственному обеспечению отдыха и оздоровления детей.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

На уровне субъекта федерации города Севастополя данные правоотношения регулирует Закон города Севастополя от 9 февраля 2015 года № 114-ЗС «Об обеспечении прав детей, проживающих в городе Севастополе, на отдых и оздоровление».

Порядок вступления в силу закона соответствует статье 37 Закона № 185-ЗС.

I. По представленному законопроекту имеются замечания правового характера.

1. Пунктом 5 статьи 1 законопроекта предлагается привести положения пункта 2 части 3 статьи 10 Закона № 114-ЗС, устанавливающие полномочия государственных органов исполнительной власти города Севастополя в сфере регионального контроля, в соответствие с федеральным законодательством.

Законопроектом предлагается отнести к полномочиям государственных органов исполнительной власти города Севастополя полномочия по осуществлению регионального государственного контроля за соблюдением требований федерального законодательства и законодательства города Севастополя в сфере организации отдыха и оздоровления детей.

В тоже время Федеральным законом от 16 октября 2019 года № 336-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей» (далее – Федеральный закон № 336-ФЗ) пункт 2 статьи 21.1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» изложен в новой редакции, в соответствии с которой к полномочиям уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей относится в том числе полномочие по осуществлению в пределах своих полномочий регионального государственного контроля за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, содержащихся в реестре организаций отдыха детей и их оздоровления.

Таким образом, пункт 2 части 3 статьи 10 Закона № 114-ФЗ следует привести в соответствие с положениями, внесенными Федеральным Законом № 336-ФЗ.

Кроме того, Федеральным законом № 336-ФЗ к полномочиям уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей отнесены и иные полномочия, отсутствующие в Законе № 114-ЗС, с связи с чем, разработчику законопроекта следует рассмотреть вопрос о включении указанных полномочий в Закон № 114-ЗС.

2. Пунктом 4 статьи 1 законопроекта предлагается установить категории детей, родителям (законным представителям) которых предоставляется компенсация части стоимости путевок для отдыха детей и их оздоровления.

Разработчик законопроекта предлагает отнести к данным категориям **всех** детей, проживающих в городе Севастополе, и не отнесенных к категориям, указанным в статье 8 Закона № 114-ЗС, родители (законные представители) которых приобрели в государственных бюджетных и автономных учреждениях города Севастополя путевки для отдыха детей и их оздоровления.

Пунктом 2 части 1 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить статью 7 Закона № 114-ЗС частью 4, в соответствии с которой порядок и условия предоставления компенсации родителям (законным представителям) детей, проживающих в городе Севастополе, части стоимости путевок для отдыха и их

оздоровления, приобретенных в государственных бюджетных и автономных учреждениях города Севастополя, устанавливаются Правительством Севастополя.

Анализ представленных к законопроекту документов дает возможность установить, что модель правового регулирования вопроса компенсации части стоимости путевок, закрепленная в законопроекте, не соответствует целям его дальнейшего правоприменения.

Так, из заключения Контрольно-счетной палаты города Севастополя от 24 мая 2019 года № 20 следует, что затраты на компенсацию части путевок на 2020 год рассчитаны на 200 человек.

В то же время ни в пояснительной записке к законопроекту, ни в иных документах к законопроекту не указано, на основании каких данных осуществлен расчет на 200 человек.

Кроме того, исходя из заключения Департамента финансов города Севастополя в проекте Порядка и условий предоставления компенсации части стоимости путевок предусмотрено, что компенсация части стоимости путевок будет осуществляться в размере 15 % от стоимости путевки, установленной в рамках государственного задания, в соответствии с установленными квотами на предоставление компенсации, с критерием нуждаемости, основанном на уровне среднедушевого дохода семьи заявителя, а также если 85 % стоимости путевки оплачено (компенсировано) работодателем и (или) профсоюзной организацией.

Изложенное позволяет сделать вывод, что правовое регулирование вопроса предоставления компенсации части стоимости путевки, заложенное в законопроекте, и правовое регулирование указанного вопроса в проекте подзаконного нормативного правового акта не идентично и ограничивает круг лиц, имеющих право на компенсацию стоимости путевки, по сравнению с законопроектом.

3. В соответствии с частью 4 статьи 4 Закона № 185-ЗС законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств города Севастополя, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета города, а также проекты законов по вопросам управления и распоряжения собственностью города Севастополя рассматриваются Законодательным Собранием города Севастополя по представлению Губернатора города Севастополя или при наличии его заключения.

В то же время заключение Губернатора города Севастополя в материалах к законопроекту отсутствует.

II. В представленном законопроекте имеются коррупциогенные факторы в виде широты дискреционных полномочий и чрезмерной свободы подзаконного нормотворчества по основаниям, указанным в пункте 2 раздела I настоящего заключения.

Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы: по представленному законопроекту имеются замечания правового характера. В представленном законопроекте имеются коррупциогенные факторы.

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

1. Речевая недостаточность – это пропуск в предложении необходимого слова. Речевая недостаточность часто порождает неясность высказывания и отсутствие лексической полноты предложений. Анализ абзаца второго подпункта «а» пункта 1 статьи 1 и абзаца второго подпункта «б» пункта 2 статьи 1 рассматриваемого законопроекта позволяет Юридическому управлению сделать вывод, что наличие в первой части предложения указанных структурных единиц лингвистической конструкции, содержащей существительное «родителем», обозначающее объект, не предполагает его связи с предикатом «приобретенных», так как указанные части предложения являются различными предикатными группами. По правилам русского языка причастие «приобретенных» как предикат требует указания лица, которое осуществляет действие, обозначаемое данным предикатом, так как без указания этого лица возникает речевая недостаточность.

2. В текстах законодательных актов необходимо соблюдать единый понятийно-терминологический аппарат как федерального законодательства, так и данного закона в частности. Согласно толковому словарю русского языка Т.Ф.Ефремовой слово «путевка» имеет значение «официальное удостоверение о направлении куда-либо». В тексте Закона №114-ЗС слово «путевка» в соответствующем числе и падеже используется в сочетании с указанием на организации, осуществляющие организацию отдыха и оздоровления детей. Использование словосочетания «путевка для отдыха детей и их оздоровления» без обозначения таких организаций не обосновано, более того, его неоднократное применение в тексте формирует и закрепляет в законодательстве города Севастополя лексически неверный термин, в то время как точное определение юридических терминов – обязательное условие для достижения единства юридической терминологии, ее однозначности. На этом основании, а также с учетом замечания, изложенного в пункте 1 настоящего раздела, Юридическое управление считает необходимым рекомендовать субъекту законодательной инициативы изложить абзац второй подпункта «а» пункта 1 статьи 1 и абзац второй подпункта «б» пункта 2 статьи 1 рассматриваемого законопроекта в новой редакции с учетом вышеизложенных замечаний.

Юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы, что в связи с вышеизложенными замечаниями необходимо дополнить законопроект нормами о внесении изменений в наименование статьи 8 и часть 1 статьи 11 (в случае если в данную часть не будут внесены изменения, предложенные в пункте 4 раздела IV настоящего заключения) Закона № 114-ЗС.

3. В связи с предполагаемым внесением изменения в часть 2 статьи 6 Закона № 114-ЗС нарушается семантическая структура рассматриваемой нормы. Смысловая связь между структурными единицами закона организует его содержание в целом. Она осуществляется благодаря тому, что каждая последующая структурная единица формируется с учетом информации, содержащейся в предыдущей, а также семантически коррелируется со всеми

структурными единицами текста. Юридическое управление обращает внимание на возникающее нарушение логики изложения пункта 3 части 1 статьи 6 и части 2 статьи 2 Закона № 114-ЗС в редакции, предложенной в законопроекте, так как исходя из текста пункта 3 части 1 статьи 6 компенсация части стоимости путевки предоставляется родителям, а по тексту части 2 статьи 2 в предлагаемой редакции – ребенку. Для обеспечения смысловой определенности текста в целом необходимо, чтобы нормы, последовательно излагаемые в тексте законодательного акта, не противоречили друг другу по смыслу. На этом основании, а также с учетом замечания, изложенного в пункте 2 настоящего раздела, Юридическое управление считает целесообразным рекомендовать субъекту законодательной инициативы изложить подпункт «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта в следующей редакции:

«б) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Путевка либо компенсация части ее стоимости предоставляется в качестве меры государственной поддержки на одного ребенка один раз в течение календарного года.»».

4. При необходимости внесения в текст закона изменений путем замены какой-либо фразы, она должна быть отражена в тексте законопроекта по правилам оформления цитат, то есть должна быть представлена точная дословная выдержка из действующей редакции закона, заключенная в кавычки. На этом основании Юридическое управление считает необходимым в пункте 5 статьи 1 законопроекта после слова «организациями» слова «отдыха и оздоровления» заменить словами «отдыха детей и их оздоровления».

Выводы лингвистической экспертизы: Юридическое управление приходит к выводу о необходимости устранения замечаний лингвистического характера.

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 9 февраля 2015 года № 114-ЗС»;

2) в абзаце первом статьи 1 слова «(газета «Севастопольские известия» от 11 февраля 2015 г. № 11-12(1756))» исключить.

2. Согласно нормам по юридико-техническому оформлению законопроектов структурная единица законодательного акта излагается в новой редакции в двух случаях: если в данную структурную единицу необходимо

внести существенные изменения и если в нее уже неоднократно вносились такие изменения. Внесение дополнений в конец структурной единицы также не является основанием для изложения ее в новой редакции. Согласно нормам по юридико-техническому оформлению законопроектов если дополнения вносятся в конец структурной единицы, то необходимо применять следующую формулировку: «часть...статьи...дополнить словами «...».

На этом основании подпункт «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта необходимо изложить в следующей редакции:

«а) наименование дополнить словами «либо компенсации части их стоимости»;».

3. Статья 8 Закона № 114-ЗС содержит категории детей, проживающих в городе Севастополе, которым предоставляются меры государственной поддержки в виде предоставления путевок. Каждая категория выделена в отдельный пункт статьи. Субъектом права законодательной инициативы пункты 2 (дети-инвалиды) и 3 (дети с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии) статьи 8 Закона № 114-ЗС объединяются, аргументируя это тем, что за период летних оздоровительных компаний 2015-2018 годов по категории «дети с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии» не было оздоровлено ни одного ребенка, поскольку такие дети имеют инвалидность, то есть относятся к категории «детей-инвалиды», либо состоят на диспансерном учете и оздоравливаются по этим основаниям по направлению лечащих врачей медицинской организаций.

Представленное в пояснительной записке обоснование позволяет Юридическому управлению прийти к выводу о необходимости признания утратившим силу пункта 3 статьи 8 Закона № 114-ЗС. Однако, с учетом вышеизложенного, не поддается логическому объяснению необходимость включения в пункт 2 статьи 8 Закона № 114-ЗС категории «дети с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии».

На этом основании Юридическое управление считает необходимым подпункт «а» пункта 3 статьи 1 законопроекта исключить.

4. Закрепление в части 1 статьи 6 Закон № 114-ЗС новой меры государственной поддержки в сфере организации отдыха и оздоровления детей повлекло за собой необходимость закрепления в вышеуказанном законе нормы, регулирующей финансовое обеспечение такой государственной поддержки. На этом основании субъектом права законодательной инициативы вносятся изменения в часть 1 статьи 11 Закона № 114-ЗС. В свою очередь, Юридическое управление считает целесообразным вместо дополнения части 1 статьи 11 Закона № 114-ЗС словами выбрать бланкетный способ изложения нормы, изложив указанную часть в новой редакции с учетом замечания, изложенного в подпункте 6 пункта 2 раздела III настоящего заключения, а именно:

«Финансовое обеспечение установленных пунктами 1 и 3 части 1 статьи 6 настоящего Закона мер государственной поддержки отдельных категорий детей

осуществляется за счет средств бюджета города Севастополя, предусмотренных Законом города Севастополя о бюджете города Севастополя на соответствующий год.»

Вывод юрико-технической экспертизы: к законопроекту имеются замечания юрико-технического характера, требующие устранения.

Обобщенный вывод:

- 1) по представленному законопроекту имеются замечания правового характера;
- 2) в представленном законопроекте выявлены коррупциогенные факторы;
- 3) в представленном законопроекте имеются замечания лингвистического характера;
- 4) в представленном законопроекте имеются замечания юрико-технического характера.

Начальник Юрического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя



Е.А.Близнюк