

## О соблюдении правил законодательной техники при создании нормативных актов Алтайского края в области физической культуры и спорта<sup>1</sup>

Е.Ю. Коваленко, Н.В. Тыдыкова, О.А. Шавандина

*Алтайский государственный университет*

*пр. Ленина, 61, 656049, Барнаул, Россия. E-mail: [ekov@mail.ru](mailto:ekov@mail.ru); [academnauka@rambler.ru](mailto:academnauka@rambler.ru); [shao07@rambler.ru](mailto:shao07@rambler.ru)*

Статья посвящена анализу нормативных правовых актов Алтайского края в области физической культуры и спорта с позиции соблюдения правил законодательной техники. Авторы отмечают, что единого свода таких правил нет, и это, в частности, является причиной наличия множества технических дефектов в законодательстве. Поэтому поддерживается позиция тех исследователей, которые предлагают принять специализированный акт, в котором были бы закреплены надлежащие требования и правила законодательной техники. В данной работе во внимание принимались те критерии, которые чаще всего называются исследователями в литературе соответствующей тематики. Среди таких критериев: соответствие разграничению предметов ведения РФ и субъектов РФ, установленному Конституцией РФ, отсутствие излишних дублирований федерального законодательства, обеспечение системности, полноты и детальности правового регулирования, наличие норм, позволяющих регулировать отношения в ключе региональной специфики. Анализу были подвергнуты: Закон Алтайского края от 11.09.2008 N 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» и Постановление Администрации Алтайского края от 04.03.2011 N 100 «О Стратегии развития физической культуры и спорта в Алтайском крае на период до 2020 года». В целом им была дана положительная оценка, как с позиции содержания, так и с позиции техники написания. Но вместе с тем были выявлены и некоторые проблемы. Отмечено одно несоответствие разграничению предметов ведения РФ и субъектов РФ, установленному Конституцией РФ, и сформулировано предложение об исключении соответствующего положения из регионального акта. Выявлено наличие дублирований федерального законодательства, не несущих смысловой нагрузки. Приведены примеры норм с их подробным анализом, в которых не обеспечена системность, полнота и детальность правового регулирования. Сформулированы предложения по расширению положений, направленных на решение вопросов в ключе региональной специфики.

**Ключевые слова:** физическая культура, спорт, региональное законодательство, законодательная техника.

## On Observance of the Rules of Legislative Technique when Developing Statutory Acts of Altai Krai for Physical Training and Sports

E.Y. Kovalenko, N.V. Tydykova, O.A. Shavandina

*Altai State University*

*61 Lenin St., 656049, Barnaul, Russia. E-mail: [ekov@mail.ru](mailto:ekov@mail.ru); [academnauka@rambler.ru](mailto:academnauka@rambler.ru); [shao07@rambler.ru](mailto:shao07@rambler.ru)*

The article is focused on the analysis of the statutory legal acts of Altai Krai for physical training and sports from the standpoint of compliance with the rules of legislative technology. The authors note that there is no single abridgement of such rules, and this, in particular, is the cause of many technical defects in the legislation. Therefore, the position of those researchers who propose to pass a special act is supported, which would enshrine in law the proper requirements and rules of legislative technology. The study has considered the criteria often mentioned by researchers in the relevant literature. Some of them are: compliance with the distribution of the jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation established by the Constitution of the Russian Federation, lack of excessive duplication of federal legislation, provision of consistency, completeness and detail of legal regulation, present norms regulating relations with reference to regional specificity. The analysis has been applied to: Act of Altai Krai of 11.09.2008 N 68-ЗС «On Physical Training and Sports in Altai Krai» and Statutory Order of Altai Krai Administration dated 04.03.2011 N 100 «On the Strategy for the Development of Physical Training and Sports in Altai Krai for the Period up to 2020». Overall, they have received a positive assessment, both in terms of content and writing technique. Yet some problems have been identified. An inconsistency with the distribution of the jurisdiction of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation established by the Constitution of the Russian Federation has been noted, and a proposal has been formulated to exclude the corresponding provision from the regional act. There has been revealed the presence of duplications of federal legislation that do not carry a

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (научный проект № 20-011-00053 А «Правовое регулирование спортивных отношений в Российской Федерации»).

message. Examples of norms with their detailed analysis have been given, where the consistency, completeness and detail of legal regulation are not provided. Proposals have been formulated to expand the provisions aimed at addressing issues with reference to regional specificity.

**Key words:** physical training, sports, regional legislation, legislative technique.

Российское законодательство в области физической культуры и спорта представлено главным образом Федеральным законом «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 4 декабря 2007 г. N 329-ФЗ. Кроме того, в субъектах Российской Федерации принимаются соответствующие региональные законы. Например, Закон Алтайского края от 11.09.2008 N 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае», Закон Республики Алтай от 25 сентября 2008 года N 81-РЗ «О физической культуре и спорте в Республике Алтай», Закон Новосибирской области от 04 декабря 2008 года N 285-ОЗ «О физической культуре и спорте в Новосибирской области» и другие». Помимо законов в регионах принимаются и подзаконные акты. Так, в Алтайском крае действует Постановление Администрации Алтайского края от 04.03.2011 N 100 «О Стратегии развития физической культуры и спорта в Алтайском крае на период до 2020 года».

Каждый нормативный акт любого уровня должен быть написан качественно с позиции законодательной техники. К сожалению, единый свод таких правил отсутствует и лишь в специальной литературе можно найти ряд позиций по этому вопросу [См., например, Мурсалимов 2013]. В литературе высказывается, на наш взгляд, верная идея о принятии специализированного правового акта, в котором были бы закреплены надлежащие требования и правила законодательной техники [Соловьев 2010, Худойкина 2015]. Отсутствие указанного федерального акта часто называется одной из причин несовершенства регионального законодательства [Никиташина 2019: 7]. А сложность построения нормативных актов в области физической культуры и спорта определяется еще и специфичностью сферы регулирования.

Нами был проведен анализ регионального законодательства Алтайского края в области физической культуры и спорта по ряду критериев, которые чаще всего называются исследователями в литературе соответствующей тематики. В целом текстам Закона Алтайского края от 11.09.2008 N 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» и Постановления Администрации Алтайского края от 04.03.2011 N 100 «О Стратегии развития физической культуры и спорта в Алтайском крае на период до 2020 года» можно дать положительную оценку как с позиции содержания, так и с позиции техники написания. Но вместе с тем выявлены и некоторые проблемы.

Одним из обязательных критериев, которого должен придерживаться любой нормативный акт, является соответствие разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленному Конституцией РФ [Баженов 2008: 569].

Анализ Постановления Администрации Алтайского края от 04.03.2011 N 100 показал наличие одного противоречия с положением Конституции РФ. Дело в том, что Постановление Администрации Алтайского края от 04.03.2011 N 100 «О Стратегии развития физической культуры и спорта в Алтайском крае на период до 2020 года» содержит положение о необходимости усилить ответственность спортсменов, тренеров и медицинских работников за использование допинговых средств. Однако нормы об ответственности за нарушения такого рода установлены на федеральном уровне. Статья 6.18 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним. Статьи 230.1 и 230.2 УК РФ – уголовную ответственность за склонение спортсмена к использованию субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте и использование в отношении спортсмена субстанций и (или) методов, запрещенных для использования в спорте. На региональном уровне возможно лишь усиление контроля за соблюдением законодательства или пропаганда недопустимости соответствующих нарушений. Думается, что правильным решением было бы исключить из названной Стратегии положение о необходимости усилить ответственность спортсменов, тренеров и медицинских работников за использование допинговых средств или переформулировать их в рамках региональной компетенции.

Одной из самых распространенных проблем регионального законодательства вообще является дублирование норм федерального уровня. В специальной литературе федеральный акт, нормы которого были скопированы в региональном акте, даже получил название «нормативный акт – донор» [Упоров 2020: 67].

Не лишены такой проблемы и вышеназванные акты Алтайского края. Ряд положений Закона Алтайского края от 11.09.2008 N 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» дублирует соответствующие положения Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 N 329-ФЗ. Многие положения Постановления Администрации Алтайского края от 04.03.2011 N 100 «О Стратегии развития физической культуры и спорта в Алтайском крае на период до 2020 года» дублируют положения Распоряжения Правительства РФ от 07.08.2009 N 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года», либо сформулированы как более узкие или менее конкретные, в то время как региональная Стратегия предполагает набор мер, направленных на решение наиболее актуальных для данного региона проблем и использование актуальных механизмов. Было бы эффективнее сформулировать положения в ключе региональной специфики. Для этого необходимо учесть: уровень доходов населения, климатические условия, национальные традиции, доли населения в возрасте до 14 лет и старше 60 лет, уровень потребления табачных изделий, алкогольных напитков и наркотических средств, численность лиц с избыточным весом и ожирением, состояние подростковой преступности, наличие и динамику развития на территории субъекта бизнеса в области спорта, спортивной индустрии, активность деятельности некоммерческих и коммерческих спортивных организаций, осуществляющих социально значимую работу среди населения, ситуацию в области профессионального спорта и тому подобные факторы.

Также не всегда обеспечена системность, полнота и детальность правового регулирования. В литературе такой критерий еще иногда называют критерием «необходимой достаточности» [Лозинский 2006: 79]. Так, пункт 1) ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 4 декабря 2007 г. N 329-ФЗ устанавливает, что к полномочиям субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта относится определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта в субъектах Российской Федерации. Анализ текста Закона Алтайского края от 11.09.2008 N 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» показывает, что основные задачи и направления развития физической культуры и спорта в Алтайском крае четко не названы. Они лишь вероятностно прослеживаются в содержании статьи 6 этого же закона, где сказано, что приоритетными направлениями государственной поддержки развития физической культуры и спорта в Алтайском крае являются физкультурно-оздоровительная работа с различными категориями населения Алтайского края, в том числе с детьми и подростками, обучающимися в образовательных организациях, гражданами пожилого возраста, инвалидами, развитие детско-юношеского спорта, осуществление подготовки спортивного резерва, спортивных команд и спортсменов высокого класса.

Статья 12 Закона Алтайского края от 11.09.2008 N 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» закрепляет порядок развития физической культуры в организациях Алтайского края. Из текста статьи следует только то, что руководители организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности могут самостоятельно и за свой счет создавать рабочие условия для реализации их права на занятия физической культурой и спортом. Такая норма содержит практически не имеет смысла, так как организации могут это делать и без указания этого в региональном законе. При этом закон не содержит никаких стимулирующих механизмов: субсидий на инвентарь, льготных кредитов, налоговых льгот и т.п. Не называются и возможные формы, в которых возможно такое создание условий. Аналогичный недостаток присущ и ч.2 ст. 13 указанного Закона, где сказано, что руководители санаторно-курортных организаций, домов отдыха и туристских баз создают условия для использования физической культуры в процессе лечения и отдыха граждан в целях укрепления их здоровья, профилактики и лечения заболеваний.

Статья 20 Закона Алтайского края от 11.09.2008 N 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» определяет порядок финансирования физической культуры и спорта в Алтайском крае и уточняет, что финансирование физической культуры и спорта в Алтайском крае осуществляется из краевого бюджета и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации источников. Однако эта статья не содержит никаких уточнений относительно того, какие именно иные источники подразумеваются. Из содержания текста статьи не ясно, идет ли речь о спонсорах или инвесторах, если о них, то ограничен ли их круг (в силу особенностей сферы спорта и физической культуры), какие выгоды и преимущества могут получать такие спонсоры или инвесторы.

Часть 1 ст.13 Закона Алтайского края от 11.09.2008 N 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» закрепляет положение о том, что создание условий для занятий физической культурой и спортом по месту жительства осуществляется органами местного самоуправления. Однако это положение не получает смыслового развития в тексте закона. В силу чего, фактическая реализация этого положения, как и контроль за ним, видятся проблематичными.

Не всегда выдерживает требование системности, полноты и детальности правового регулирования соответствующих вопросов и Постановление Администрации Алтайского края от 04.03.2011 N 100 «О Стратегии развития физической культуры и спорта в Алтайском крае на период до 2020 года». Так, например, раздел V Стратегии «Создание рациональной системы физкультурно-спортивного воспитания населения» называет основные направления создания новой системы физкультурно-спортивного воспитания населения. Среди них названы: совершенствование системы проведения спортивных и физкультурных мероприятий; совершенствование взаимодействия субъектов физической культуры и спорта. Данные формулировки представляются лишними конкретикой, что затрудняет их наполнение конкретным содержанием. Не ясно, в каком ключе должно происходить совершенствование системы проведения спортивных и физкультурных мероприятий и по каким направлениям совершенствование взаимодействия субъектов физической культуры и спорта требуется осуществить.

По этой же причине формулировки Раздела VII Стратегии, посвященного вопросам модернизации системы физического воспитания различных категорий и групп населения нельзя признать удачными. В частности, основными направлениями модернизации системы физического воспитания различных категорий и групп населения, в том числе в дошкольных, школьных и профессиональных образовательных учреждениях, называются: модернизация физического воспитания в образовательных учреждениях; совершенствование физического воспитания взрослого населения, в том числе лиц, нуждающихся в социальной поддержке; совершенствование физического воспитания лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов и привлечение их к занятиям спортом; повышение эффективности физической подготовки молодежи допризывного возраста. Исходя из текста Стратегии не ясно, как именно необходимо модернизировать физическое воспитание в образовательных учреждениях, по каким направлениям совершенствовать названные направления, что понимать под эффективностью физической подготовки молодежи допризывного возраста, как и до каких показателей ее повышать. Перечисленные ниже меры также не вносят ясности и конкретики. Так, среди мер указано стимулирование работодателей к созданию условий для физкультурно-оздоровительной и спортивно-массовой работы, а также пропаганде здорового образа жизни среди работников. Однако конкретных мер стимулирования в Стратегии нет. Совершенно не ясно, как планируется стимулировать работодателей: предоставлять налоговые льготы или льготные условия кредитования, выделять субсидии или какие-то иные меры.

Аналогичные недостатки нами были выявлены и при анализе Разделов VIII и IX.

Конечно же, при детализации норм необходимо помнить и о другом важном правиле – краткости закона, которое предполагает максимально сжатое изложение и отсутствие малоинформативных предложений [Бражник, Касаткина 2014: 11].

Так как речь идет о законодательстве регионального уровня, то представляется важным наличие в нем норм, позволяющих регулировать отношения в ключе региональной специфики. Это требование также нельзя назвать полностью выполненным.

Так, Приказом Минспорта России от 26.12.2019 N 1117 «Об утверждении перечня базовых видов спорта» для Алтайского края предложены: баскетбол, бокс, волейбол, гребля на байдарках и каноэ, дзюдо, легкая атлетика, плавание, спортивная борьба, спортивная гимнастика, тхэквондо, фехтование, футбол, хоккей на траве, горнолыжный спорт, конькобежный спорт, сноуборд. Алтайский край также является территорией проживания населения различных национальностей, в том числе малочисленных. Помимо названных в предыдущем пункте видов спорта фактически распространенными являются: конный спорт, борьба разных видов, стрельба из лука. Однако региональный закон не содержит положений о развитии и поддержке этих направлений.

Алтайский край демонстрирует высокую обеспеченность населения спортивными объектами. Показатели региона выше, чем в среднем по России и в Сибирском федеральном округе [Алтайский край отличился количеством спортивных объектов 2017]. Однако на практике зачастую такие объекты используются не по назначению, находятся в плохом состоянии или по разным причинам (объективного и субъективного характера) доступ к ним затруднен. При этом Закон Алтайского края от 11.09.2008 N 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» содержит упоминание о спортивных объектах лишь дважды. Первый раз – в п.9 ч.2 ст. 4, где к полномочиям Министерства спорта Алтайского края отнесено согласование порядка использования физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, находящихся в государственной собственности Алтайского края. Во второй раз - в статье 19 названного закона, в которой в общем виде дано понятие и определен статус объектов спорта в Алтайском крае, установлен запрет на снос, реконструкцию объектов спорта, находящихся в государственной собственности Алтайского края, с целью изменения их предназначения без введения в действие на данной территории аналогичных объектов спорта, затронут вопрос о размещении и строительстве таких объектов. Однако ни слова не сказано о порядке их эксплуатации.

Таким образом, проанализированные региональные нормативные акты с позиции правил законодательной техники нельзя признать безупречными. В целях дальнейшего совершенствования законодательства Алтайского края о физической культуре и спорте требуется ликвидация ненужных дублирований федеральных норм, исключение норм, противоречащих федеральному законодательству и расширение положений, направленных на решение вопросов в ключе региональной специфики. Также повысил бы детальность правового регулирования шаг по изменению ряда формулировок, страдающих неопределенностью на те, которые были

бы наполнены конкретикой.

## Литература

- Алтайский край отличился количеством спортивных объектов / Алтайская правда. – 2017. – 13 сентября / URL: <https://www.ap22.ru/paper/Altayskiy-kray-otlichilsya-kolichestvom-sportivnyh-ob-ektov.html>
- Баженов А.И. Теоретические аспекты юридической экспертизы нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации / Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2008. – № 12 (68). – С. 568-570.
- Бражник С.Д., Касаткина Н.Н. Лингвистические (языковые) правила в законодательной технике / Юридическая наука. – 2014. – №3. – С. 10-12.
- Лозинский И.В. К вопросу о реализации правил законодательной техники в уголовном законодательстве, охраняющем общественные отношения в сфере экономики / Вестник Томского государственного университета. – 2006. – № 292-1. – С. 79-80.
- Мурсалимов К.Р. Следование закономерностям права и соблюдение правил законодательной техники – основа высокого качества нормативных правовых актов / Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 8. – С. 104-107.
- Никиташина Н.А., Никитин А.Н. Состояние нормативных правовых актов Республики Хакасия с точки зрения законодательной техники / Юридическая наука и практика. – 2019. – № 4. – С. 5-13.
- Соловьев О.Г. О нормативном закреплении основных требований и правил законодательной техники / Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. – 2010. – № 4 (14). – С.43-46.
- Упоров И.В. Дублирование нормативного текста в правовых актах: теоретические основы и юридическое значение / Общество: политика, экономика, право. – 2020. – № 8 (85). – С. 66-71.
- Худойкина Т.В., Переплетчиков С.С. Вопросы законодательного закрепления правил юридической техники / Евразийская адвокатура. – 2015. – № 5 (18). – С. 44-45.

## References

- Altai Territory distinguished itself by the number of sports facilities. Altai Truth. 2017, September 13. URL: <https://www.ap22.ru/paper/Altayskiy-kray-otlichilsya-kolichestvom-sportivnyh-ob-ektov.html> (in Russian).
- Vazhenov, A.I. (2008). Theoretical aspects of legal expertise of regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation. Bulletin of the Tambov University. Series: Humanities, 12 (68), 568-570 (in Russian).
- Brazhnik, S.D., Kasatkina, N.N. (2014). Linguistic (linguistic) rules in legislative technique. Legal science, 3, 10-12 (in Russian).
- Lozinsky, I.V. (2006). On the issue of the implementation of the rules of legislative technology in criminal legislation protecting public relations in the field of economics. Bulletin of the Tomsk State University, 292-1, 79-80 (in Russian).
- Mursalimov, K.R. (2013). Compliance with the laws of law and compliance with the rules of legislative technology is the basis of high quality regulatory legal acts. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 8, 104-107 (in Russian).
- Nikitashina, N.A., Nikitin A.N. (2019). State of regulatory legal acts of the Republic of Khakassia from the point of view of legislative technology. Legal Science and Practice, 4, 5-13 (in Russian).
- Soloviev, O.G. (2010). On the normative consolidation of the basic requirements and rules of legislative technology. Bulletin of the Yaroslavl State University named after P.G. Demidov. Series Humanities, 4 (14), 43-46 (in Russian).
- Uporov, I.V. (2020). Duplication of the normative text in legal acts: theoretical foundations and legal significance. Society: politics, economics, law, 8 (85), 66-71 (in Russian).
- Khudoikina, T.V., Perepletchikov, S.S. (2015). Questions of legislative consolidation of the rules of legal technology. Eurasian advocacy, 5 (18), 44-45 (in Russian).

### Citation:

- Коваленко Е.Ю., Тыдыкова Н.В., Шавандина О.А. О соблюдении правил законодательной техники при создании нормативных актов Алтайского края в области физической культуры и спорта. // Юрислингвистика. – 2020. – 18. – С. 8-11.
- Kovalenko, E.Y., Tydykova, N.V., Shavandina, O.A. (2020). On Observance of the Rules of Legislative Technique when Developing Statutory Acts of Altai Krai for Physical Training and Sports. Legal Linguistics, 18, 8-11.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0. License