

**Сараев Владимир Васильевич,**  
*заместитель председателя Экспертного совета  
по физической культуре и спорту  
Комитета Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации  
по социальной политике,  
руководитель Центра по научному  
обеспечению уголовно-правового  
воздействия на преступления в сфере спорта,*

*к.ю.н.*

*г. Омск, Россия*

*vladimir\_saraev@bk.ru*

## **БЛАНКЕТНОСТЬ ПРАВОВЫХ НОРМ О СПОРТЕ: ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ**

Наука теории государства и права считает устоявшимся и распространенным определением нормы права, как общеобязательного правила, устанавливаемого и обеспечиваемого государством, на основе которого возникают юридические права и обязанности сторон – участников общественных отношений<sup>1</sup>.

Это общеобязательное правило поведения, зафиксированное или закрепленное государством, обеспечиваемое его силой, закрепляющее права и обязанности участников общественных отношений и являющееся критерием оценки поведения, как правомерного, так и неправомерного.

Все нормы права в совокупности составляют объективное право, а регулирующие лишь определенный круг общественных отношений – отрасль права.

По способу изложения правовой нормы в статьях нормативного правового акта различают:

---

<sup>1</sup> См.: *Марченко М.Н., Дерябина Е.М.* Основы права: учебник. – М., 2010. – С. 26.

- прямая норма – полное изложение всех элементов нормы права в статье нормативно-правового акта;
- отсылочная норма – неполное изложение и отсылка к другой статье этого же нормативно-правового акта (например, данный способ широко используется в Уголовном кодексе Российской Федерации)<sup>2</sup>;
- бланкетная норма – неполное изложение и отсылка к другому нормативному правовому акту или нескольким нормативным правовым актам.

Согласно основополагающей дефиниции бланкетная норма права (англ. *blanket norm of law*; нем. *Blankett*) – это «норма права, не содержащая определенного правила поведения, а предоставляющая полномочным государственным органам, общественным организациям и должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, запреты, стимулы и т.п.»<sup>3</sup>, а также «норма права, представляющая собой такие правила поведения, действие которых основывается на содержании специфических правил»<sup>4</sup>.

Бланкетный способ изложения норм права в целом эффективно используется в уголовном<sup>5</sup>, уголовно-

---

<sup>2</sup> См. напр.: *Тарбагаев А., Тарбагаева Е.* Особенность применения бланкетных норм при квалификации преступлений, предусмотренных гл. 22 УК РФ // *Уголовное право.* – 2010. – № 2. – С. 73–76.

<sup>3</sup> URL: <http://www.pravoteka.ru/enc/599.html> (дата обращения: 13.04.2011).

<sup>4</sup> URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_economic\\_law/1179](http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/1179) (дата обращения: 13.04.2011).

<sup>5</sup> В уголовном законе применяется бланкетная диспозиция, которая непосредственно в самом Уголовном кодексе не определяет признаки преступного деяния, а отсылает к другим законам или иным нормативным актам другой отрасли права. Таким образом, бланкетность в уголовном праве проявляется в необходимости ссылки на нормы иной отраслевой принадлежности, в которых устанавливаются или конкретизируются признаки преступления. Бланкетность может выражаться не только в ссылке на национальное право (национальная бланкетность), но и на международное тоже (международная бланкетность).

процессуальном<sup>6</sup> и административном праве<sup>7</sup>. В уголовном и административном законах данный способ заключается в применении бланкетной диспозиции правовых норм.

В науке не наблюдается единства в понимании бланкетных норм. Некоторые авторы утверждают, что бланкетных норм не существует, и правомерно говорить лишь о ссылочных статьях нормативно-правовых актов<sup>8</sup>. Аналогичная ситуация наблюдается и с классификацией бланкетных норм...выделяется разновидность бланкетных норм – ссылочные нормы (причем некоторые авторы утверждают обратное – бланкетные нормы являются разновидностью ссылочных<sup>9</sup>). При этом основанием подобной классификации является отсылка к нормам данного или иного акта. Ряд авторов придерживается точки зрения, что бланкетной может быть только диспозиция нормы права, а не норма права в целом<sup>10</sup>. Другие, определяя бланкетные нормы как нормы, в которых не содержится само правило поведения, но лишь отсылка к иной норме, его содержащей, фактически связывают понятие бланкетности в целом исключительно с диспозицией правовой нормы<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> См. например: *Бахта А.С.* Эффективность использования прямых, отсылочных и бланкетных норм в уголовно-процессуальном праве России // *Российский следователь.* – 2009. – № 12. – С. 2–5.

<sup>7</sup> К примеру, так сконструированы в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях статьи 11.5. «Нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов», 11.7. «Нарушение правил плавания», 11.19. «Нарушение правил провоза ручной клади, багажа и грузобагажа», и др.

<sup>8</sup> См.: *Малько А.В., Матузов Н.И.* Теория государства и права: курс лекций. – М., 2007. – С. 372.

<sup>9</sup> См.: *Бабаев В.К.* Теория государства и права. – М., 2006. – С. 384.

<sup>10</sup> См.: *Мицкевич А.В.* Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. – М., 1997. – Т. 2. – С. 230.

<sup>11</sup> См.: *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: учеб. для вузов. – М., 2000. – С. 368.

Для исключения противоречий допускаем вполне возможным использование в научной правовой литературе разграничение правовых норм на бланкетирующую норму (в принципе и определяемую как бланкетную) и бланкетируемую норму (к которой отсылает бланкетная норма).

Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>12</sup> (далее – ФЗ № 329-ФЗ) является базовым и содержательным нормативно-правовым актом, но вместе с тем он содержит и общие нормы, отправные положения, в связи с чем, его статьи отличаются очевидной степенью бланкетности и отсылают к иным нормам и нормативным правовым актам.

Через бланкетное изложение правовых норм в ФЗ № 329-ФЗ нашли свое «рождение» бланкетируемые нормативные акты (нормы общероссийских спортивных федераций и др.) и нормативные правовые акты (постановления Правительства Российской Федерации, приказы федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта и др.):

- нормы общероссийских спортивных федераций и программы развития соответствующих видов спорта (ст. 16);
- положение (регламент) о физкультурном мероприятии или спортивном соревновании (п. 6 ст. 20);
- Всероссийский реестр видов спорта, Порядок признания видов спорта, спортивных дисциплин и включения их во Всероссийский реестр видов спорта, порядок его ведения (ст. 21);
- Единая всероссийская спортивная классификация, Положение о Единой всероссийской спортивной классификации, порядок присвоения спортивных званий и спортивных

---

<sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 50. – Ст. 6242.

разрядов по различным видам спорта, Положение о спортивных судьях (ст. 22);

- Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, Порядок включения физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, Порядок финансирования за счет средств федерального бюджета и нормы расходов средств на проведение физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий (ст. 23);

- Правила видов спорта (ст. 25);
- Общероссийские антидопинговые правила (ст.ст.26, 26.1.);

- Положение о спортивном паспорте (ст. 27);
- Федеральные стандарты спортивной подготовки (ст.ст.33,34);

- Порядок формирования и ведения Всероссийского реестра объектов спорта (ст. 37.1.).

Очевидный бланкетный правовой инструмент, применяемый в ФЗ № 329-ФЗ некоторое время не привлекал глубокого и открытого внимания специалистов в области спортивного права. Отсутствие опубликованных исследований по этому вопросу объективно не побуждало определять преимущества и недостатки такого конструирования норм законодательства о физической культуре и спорте и сопрягающегося законодательства, в частности административного и уголовного.

Необходимость определения достаточно четкого бланкетного подхода к изложению диспозиции правовой нормы в области спорта возникло при обсуждении поправок к законопроекту № 571715-5, позже принятому как Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 413-ФЗ «О внесении

изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и ст. 26 и 26.1 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>13</sup> (далее – ФЗ № 413-ФЗ).

Внесенным законопроектом к первому чтению предлагалось внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ<sup>14</sup> (далее – КоАП) ст. 6.17 «Нарушение законодательства в области предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним». Эксперты, среди прочих аргументов к поправкам ко второму и третьему чтениям, обратили внимание на бланкетность предлагаемой правовой нормы и на то, что такой отрасли законодательства, как «законодательство в области предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним» в правовом поле не существует. В последующем, ФЗ № 413-ФЗ был принят в редакции ст. 6.18. «Нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним», что безусловно соответствует безупречной юридической конструкции построения реальной бланкетной нормы современного российского права.

В 2012 г. через бланкетное построение правовой нормы было внесено «революционное» изменение в ст. 348.12 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 № 197-ФЗ<sup>15</sup> (далее – ТК РФ).

Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 16 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»

---

<sup>13</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 50. – Ст. 7355.

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.

<sup>15</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 1 (ч. I). – Ст. 3.

туре и спорте в Российской Федерации»<sup>16</sup> установил, что в трудовых договорах с отдельными категориями спортсменов, тренеров могут быть предусмотрены условия об обязанности спортсменов, тренеров предупреждать работодателей о расторжении трудовых договоров по их инициативе (по собственному желанию) в срок, превышающий один месяц, *если нормами, утвержденными общероссийскими спортивными федерациями по соответствующим виду или видам спорта* (выделено мною – В.С.), для этих категорий спортсменов, тренеров установлены ограничения перехода (условия перехода) в другие спортивные клубы или иные физкультурно-спортивные организации, предусматривающие сроки предупреждения о переходе, превышающие один месяц. Продолжительность срока предупреждения о расторжении трудового договора по собственному желанию определяется сторонами трудового договора в соответствии с нормами, утвержденными общероссийскими спортивными федерациями по соответствующим виду или видам спорта.

Федеральный закон от 25 декабря 2012 года № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>17</sup> определил законодательное понятие базовых видов спорта, *утверждаемых федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта, в установленном им по согласованию с Олимпийским комитетом России и Паралимпийским комитетом России порядке* (выделено мною – В.С.).

Избранный законодательный подход к совершенствованию не только законодательства о физической культуре и спорте, но и комплексной отрасли спортивного права через бланкетные нормы права, наглядно демонстрируется на за-

---

<sup>16</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 31. – Ст. 4325.

<sup>17</sup> Российская газета. 2012. 28 декабря.

конопроектах, находящихся в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Так, законопроект № 177585-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований»<sup>18</sup> содержит предлагаемые в ФЗ № 329-ФЗ и КоАП бланкетные правовые нормы, ссылающиеся на правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, утверждаемые Правительством Российской Федерации и для собственников (пользователей) объекта спорта – на правила безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, утверждаемые Правительством Российской Федерации.

Законопроект № 200769-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях предотвращения противоправного влияния на результаты официальных спортивных соревнований»<sup>19</sup> предлагает внести в ФЗ № 329-ФЗ ст. 26.2, предусматривающую, что предотвращение противоправного влияния на результаты официальных спортивных соревнований и борьба с ним осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также в соответствии с нормами, утвержденными общероссийскими спортивными федерациями.

---

<sup>18</sup> Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=177585-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=177585-6) (дата обращения; 28.01.2013)

<sup>19</sup> Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=200769-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=200769-6)

Вышеуказанные законодательные новеллы ждут, и дискуссионные площадки, и многовариантные поправки, но с высокой долей вероятности можно утверждать, что они не изменят бланкетного характера предлагаемых правовых норм. На наш взгляд, это объясняется еще и тем, что использование бланкетных норм детерминировано дифференциацией и специализацией спортивных отношений и их высокой динамикой.

Для решения проблем современного спортивного права, необходимо остановится на существующих, по нашему мнению, преимуществах и недостатках бланкетности правовых норм о спорте в российском праве в их прогрессивности, комплексности и межотраслевой направленности.

Преимуществами видятся:

- Реализация объективной необходимости правильного развития спортивного законодательства и процесса правоприменения.
- Функциональная связь бланкетных правовых норм о спорте с регулятивными нормами иных отраслей законодательства.
- Эффективность правового регулирования общественных отношений в области физической культуры и спорта через актуальное изменение нормативных правовых актов, к которым отсылает бланкетная правовая норма.
- Возможность реального межотраслевого правового регулирования и правовой охраны сферы физической культуры и спорта.

Недостатками следует признать:

- Вероятность искажения концепции принятого федерального закона через нормативные правовые акты, к которым отсылает бланкетная правовая норма.
- Фактическая нереализуемость бланкетной правовой нормы в случае задержки принятия нормативных правовых актов или их своевременной актуализации.