

РАЗРАБОТКА И ОБСУЖДЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНОПРОЕКТА КАК ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ЗАКОНА В СФЕРЕ СПОРТА*



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,
руководитель рабочей группы по толкованию
спортивного законодательства
Комиссии по спортивному праву
Ассоциации юристов России,
член Национального объединения
спортивных юристов Российской Федерации
при Международной ассоциации спортивного
права IASL, кандидат юридических наук
vladimir_saraev@bk.ru

ШАПОВАЛОВ АНДРЕЙ ВИКТОРОВИЧ,
заместитель руководителя Аппарата
Комитета Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации
по социальной политике,
член Комиссии по спортивному праву
Ассоциации юристов России,
член Национального объединения
спортивных юристов Российской Федерации
при Международной ассоциации
спортивного права IASL
shapovalovav@gmail.com

Рассматривается важный этап законопроектной деятельности: разработка концепции законопроекта в сфере спорта и обсуждение данной концепции.

Ключевые слова: спорт, спортивное законодательство, концепция, законопроект, обсуждение, уголовный закон, уголовная ответственность.

An important stage of legislative activity is considered: the developing of the concept of law in the field of sports and discussion of the concept.

Key words: sports, sports law, the concept of the bill, discussion, criminal law, criminal responsibility.

Последние три года отмечены интенсивными изменениями как Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹ (далее — ФЗ № 329-ФЗ), так и регулятивных и

охранительных правовых норм иных отраслей законодательства, функционально связанных со спортивным законодательством при введении актуального законодательного регулирования конкретного блока общественных

* SARAEV V.V., SHAPOVALOV A.V. DEVELOPING AND DISCUSSION OF THE CONCEPT OF DRAFT LEGISLATION AS QUALITY ASSURANCE OF LAW IN SPORTS

отношений сферы физической культуры и спорта (далее — сфера спорта).

Формирование системы спортивного законодательства все больше напоминает что-то от систематизации в виде кодификации, т.к. правотворческий характер принимаемых изменений базового ФЗ № 329-ФЗ подтверждает создание по существу нового объемного сводного нормативного правового акта, включающего и бланкетные правовые нормы. Некоторые изменения имеют явный дискуссионный характер, потому как наряду с единством допускают правовое регулирование межотраслевых связей объектов, ситуационно смежных, но все же разных сфер общественных отношений.

Например, в соответствии с законопроектом № 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»² ФЗ № 329-ФЗ приоритетно перед Уголовным кодексом Российской Федерации³ (далее — УК РФ) и уголовной противоправностью дает понятие «противоправного влияния на результаты официальных спортивных соревнований» (см. проектируемые ст. 26² ФЗ № 329-ФЗ и ст. 184 УК РФ в новой редакции).

Качество законопроектов становится целевой задачей в законопроектной деятельности, касающейся как технического задания на разработку законопроекта, концепции законопроекта, так и самого законопроекта.

В.И. Лебедев обоснованно считает: «Эффективность любого закона зависит от множества факторов: внутренних, определяющих содержание норм закона, и внешних, связанных с условиями, в которых он будет реализовываться. Однако главным при этом остается качество концепции закона. Ошибочность концепции закона не только не приведет к ожидаемому результату правового регулирования конкретных общественных отношений, но и может повлечь негативные последствия в правоприменении»⁴.

Трудно не согласиться с тем, что ошибочная концепция приводит к противоречивости нормативного правового акта, а если им является федеральный закон, то данная проблема выходит на федеральный уровень, требуя часто соответствующих изменений недавно «измененного» закона или раздела отраслевого законодательства.

В связующем сочетании наиболее общеизвестным определением законопроекта признается документ с текстом проекта закона, предлагаемый к принятию законодательному органу или на референдум.

Согласно энциклопедическому словарю концепцией (от лат. *conceptio* — понимание, система) в широком смысле признается определенный способ понимания, трактовки каких-либо явлений, основная точка зрения, руководящая идея для их освещения; ведущий замысел, конструктивный принцип различных видов деятельности⁵.

Хронологически следует отметить, что первой правовой рекомендацией, указавшей на необходимость предварительной разработки концепции любого значительного по объему и степени важности законопроекта, стало письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 23 февраля 2000 г. № 1187-ЭР «О Рекомендациях по подготовке и оформлению проектов Федеральных законов»⁶ (далее — Письмо № 1187-ЭР). Данные рекомендации были подготовлены Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗиСП) и остаются в методологической части актуальными и в настоящее время.

Согласно Письму № 1187-ЭР, к концепции законопроекта рекомендовалось относить следующее:

«2.8.1. Характеристика предмета и целей будущего закона.

2.8.2. Анализ системы законов и иных нормативных правовых актов, действующих в сфере предмета проектируемого закона.

2.8.3. Анализ причин и условий недостаточно эффективного действия норм, подлежащих отмене или совершенствованию.

2.8.4. Обзор предложений ученых-юристов, иных лиц по совершенствованию, изменению нормативно-правового регулирования в сфере предмета проектируемого закона.

2.8.5. Обзор передового зарубежного правотворческого опыта.

2.8.6. Анализ общепризнанных норм и принципов международного права, действующих в сфере предмета проектируемого закона.

2.8.7. Основные положения и варианты решений.

2.8.8. Прогноз возможных последствий применения проектируемых норм.

2.8.9. Финансово-экономическое обоснование проектируемого закона.

2.8.10. Примерная структура закона.»⁷.

При современной законопроектной деятельности постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»⁸ (далее — Постановление № 576) концепция законопроекта определена как документ, содержащий:

— основную идею, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых

распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в т.ч. с учетом ранее имевшихся;

— место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и системообразующих законов Российской Федерации, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы;

— общую характеристику и оценку состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов. При этом указываются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований;

— социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона⁹.

О существенной роли концепции законопроекта еще раз указано в Регламенте Правительства Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»¹⁰) (далее — Постановление № 260):

«78. Предложение о разработке проекта федерального закона, представляемое в Министерство юстиции Российской Федерации для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства, должно содержать рабочее наименование проекта федерального закона, наименование федерального органа исполнительной власти — головного исполнителя и перечень соисполнителей, ориентировочные сроки рассмотрения проекта федерального закона в Правительстве и внесения его в Государственную Думу, а также — в случае необходимости — концепцию и проект технического задания на разработку проекта федерального закона. Необходимость разработки и представления концепции и проекта технического задания на разработку проекта

федерального закона определяется Комиссией Правительства по законопроектной деятельности либо руководителем федерального органа исполнительной власти — головным исполнителем.

Проекты планов законопроектной деятельности Правительства с приложением в случае необходимости концепций и проектов технических заданий на разработку проектов федеральных законов после проведения предварительной экспертной оценки вносятся Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство в установленном порядке.

79. Проекты планов законопроектной деятельности и концепций законопроектов предварительно рассматриваются правительственной комиссией по законопроектной деятельности, после чего указанные планы утверждаются Правительством.»¹¹.

Не вызывает сомнения то, что предварительная концепция законопроекта должна стать предметом общественного обсуждения и экспертного исследования, где цель достижения качества законопроекта может даже сдвигать разумно определенные сроки.

Так, проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» был принят Государственной Думой в первом чтении 11 ноября 1996 г., но позднее, 12 мая 2004 г., был отклонен на основании заключения Правового управления Аппарата Государственной Думы о его недостаточной согласованности с действующим законодательством и наличии дефектов юридико-технического характера. В мае 2012 г. в ИЗИСП состоялось новое обсуждение концепции одноименного законопроекта, что, по-нашему мнению, является показательным примером реализации задач законопроектной деятельности.

Следует признать, что общественное, экспертное, научное обсуждение концепции законопроекта позволяет еще на предварительной стадии не допустить правовых и концептуальных погрешностей, которым подвержены любые значимые законопроекты. Думается, что данные процедуры должны стать более регламентированными и обязательными, независимо от статуса законопроекта: вышедшего в соответствии с планом законопроектной деятельности или как оперативная мера законодательного реагирования на проблемы по посланиям и поручениям Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации.

Во избежание недопонимания полагаем необходимым уточнить, что:

1) речь идет о предварительном обсуждении именно концепции, а не готового законопроекта;

2) общественное, экспертное, научное обсуждение концепции законопроекта недо-

пустимо смешивать с процедурой проведения антикоррупционных мер в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹² (далее — ФЗ № 172-ФЗ). Последнее позволит исключить неопределенность и формализм при обсуждении концепции законопроекта, излишне «локальный» характер действий при законопроектной работе со стороны федеральных органов исполнительной власти.

Так, законопроектом № 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»¹³ уже из самого названия законопроекта предмет правового регулирования следует определить «обеспечение общественного порядка и общественной безопасности». Тем не менее, в самом тексте законопроекта данный предмет не нашел своего упоминания и был заменен на «обеспечение безопасности при проведении официальных спортивных соревнований». Троекратное упоминание в тексте законопроекта слов «общественный порядок» не поддерживалось ни предметом, ни правовой целью данного законодательного регулирования.

Далее, если предположить, что Пояснительная записка к проекту федерального закона частично отражает концепцию законопроекта, указано, что разработка и принятие законопроекта «вызваны необходимостью совершенствования российского законодательства в целях предотвращения насилия и хулиганского поведения зрителей в рамках проведения официальных спортивных соревнований»¹⁴.

Подобное изложение противоправных действий, для предотвращения которых предназначен законопроект, явно показывает высокую степень общественной опасности и признаки уголовно наказуемых деяний (например, мелкое хулиганство как административное правонарушение не содержит признака «насилие»). К сожалению и противоречию,

несоразмерно обозначенным проблемам, относящимся к уголовным преступлениям, законопроект не затронул вопросы корректировки (изменения) основания уголовной ответственности за хулиганство, ограничившись введением административной ответственности за нарушение правил поведения зрителей.

В заключение обоснованным считаем вывод о том, что в условиях постоянно изменяющегося не только спортивного, но и иных связанных отраслей законодательства, особую значимость для качества закона приобретает предварительная процедура осмысления и одобрения будущего законопроекта в виде разработки и обсуждения его концепции.

- 1 СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.
- 2 Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс] 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) (дата обращения: 22.04.2013).
- 3 СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
- 4 Лебедь В.И. Научная концепция закона и научная экспертиза как необходимые стадии законотворчества // Российское право: образование, практика, наука. 2011. № 6. С. 113.
- 5 Энциклопедический словарь [Электронный ресурс] URL: <http://toikslovar.ru/k8601.html> (дата обращения: 18.04.2013).
- 6 СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132877> (дата обращения: 22.04.2013).
- 7 Там же: Письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 23 февр. 2000 г. № 1187-ЭР «О Рекомендациях по подготовке и оформлению проектов Федеральных законов».
- 8 СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.
- 9 То же.
- 10 СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.
- 11 То же.
- 12 СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
- 13 Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс] 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: 22.04.2013).
- 14 Там же.