

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ СПОРТА

FEATURES NORMATIVE REGULATION OF SOCIAL RELATIONS IN THE FIELD OF SPORT

В статье рассматриваются некоторые аспекты саморегулирования и государственного регулирования общественных отношений в сфере спорта. Особое внимание уделяется современному законодательному регулированию профессионального спорта. Обосновывается необходимость более точного определения роли государства и установления пределов государственного воздействия в указанной сфере.

Ключевые слова: спорт, правовое регулирование, государственное регулирование, саморегулирование, правовые регуляторы.

The article is devoted to the system of legal regulation in the field of sport. In particular, some aspects of state regulation and self-regulation of public relations in sports are considered. Special attention is paid to the modern legal regulations in the given sphere. Necessity to define state role as well as boundaries of state influence more exactly is shown.

Keywords: sport, legal regulation, state regulation, self-regulation, legal regulators.

Современный спорт развивается стремительными темпами и играет огромную роль в развитии общества, укреплении его духовного и физического здоровья. Большое количество факторов способствовало становлению и активному развитию спорта в стране. Реформирование общественного строя, переход к рыночным отношениям и реформы 90-х годов XX столетия затронули все стороны деятельности спорта: правовое положение, трудовые отношения со спортсменами, организационную структуру – изменили не только источники финансирования, но и место самого спорта в системе общественных ценностей.

Одной из особенностей регулирования отношений в спорте является широкое использование наряду с правовыми нормами различных правил и норм, вырабатываемых общероссийскими спортивными федерациями. При этом объем нормативного регулирования постоянно растет, при этом увеличивается количество как нормативных правовых актов, так и актов общероссийских спортивных федераций, вводящих нормы, устанавливающие права и обязанности, в том числе спортивные санкции, для признающих такие нормы субъектов спорта. В такой ситуации

¹ Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин НОУ ВПО «Российский новый университет».

обостряется проблема соотношения государственного и негосударственного регулирования, поиска оптимального баланса между ними.

Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» [1] (далее – Закон о физической культуре и спорте) на законодательном уровне устанавливает, что сочетание государственного регулирования и саморегулирования в области спорта является одним из принципов законодательства в данной области (п. 3 ст. 3 Закона о физической культуре и спорте). Однако закрепление указанного принципа не решает проблемы окончательно. Скорее наоборот, признав саморегулирование, российский законодатель, тем не менее, не уточнил, что под ним следует понимать, в каких формах, какими субъектами и в каких случаях оно допустимо, как оно должно сочетаться с государственным регулированием.

История формирования и развития системы нормативного регулирования в спорте свидетельствует о том, что именно негосударственные организации изначально создавали основы регулирования отношений в области спорта.

В конце XIX в. начали создаваться международные физкультурно-спортивные объединения, которые организовывали и проводили соревнования с участием спортсменов разных стран. В

дальнейшем выстроилась система управления спортом, предусматривающая, что на местах управление определенным видом спорта осуществляется национальной спортивной федерацией, спортивными лигами и международной спортивной федерацией на международном уровне, во главе которых стоит Международный олимпийский комитет (МОК) [2].

Государственное регулирование в сфере спорта, как правило, появлялось после того, как спорт становился значимым общественным явлением со своими правилами и нормами. Поэтому в работах, посвященных становлению и развитию специального законодательства о физической культуре и спорте, многие авторы для обозначения государственного участия в регулировании отношений в области спорта нередко используют такие термины, как «вмешательство», «интервенция» [3; 4; 5], тем самым акцентируя внимание на том, что государственное регулирование запаздывало по сравнению с регулированием со стороны различных общественных структур, а включение государства в систему физической культуры и спорта неизбежно вело к пересмотру их нормотворческих прав [6].

Вовлечение государства в процессы управления спортом обусловлено следующими причинами:

- обеспечение безопасности при проведении спортивных мероприятий, с чем спортивное общество уже не могло справиться своими силами;
- поступление в спорт большого объема денежных инвестиций, оборот которых нуждался в контроле со стороны государства;
- низкая физическая подготовленность молодежи;
- формирование интереса к здоровому образу жизни;
- укрепление национального престижа путем достижения лучших результатов спортсменами на международной арене [7].

Нельзя не отметить и политический фактор, ведь спорт на протяжении всей второй половины прошлого столетия служил мощным инструментом международного политического влияния, использовался как «средство демонстрации возможностей государства» [7].

В настоящее время не существует однозначного подхода к определению возможных социальных регуляторов спортивной деятельности. Например, с одной стороны, активно обсуждается вопрос о необходимости учета специфики спорта, его автономии, с другой стороны, без государственного регулирования невозможно

решить многих вопросов, возникающих в сфере физической культуры и спорта, так как они неразрывно связаны с другими общественными отношениями, которые не могут быть урегулированы без вмешательства государства.

Олимпийская хартия [8] закрепляет принцип, согласно которому «организация, руководство и управление спортом должны контролироваться независимыми спортивными федерациями». Данный принцип носит не только декларативный характер. Достаточно вспомнить решение о дисквалификации Федерации футбола Брунея за вмешательство в дела последней национального правительства [9].

Определенная степень независимости спортивных организаций, осуществляющих управление системой профессионального спорта, способствовала выработке собственного набора правовых регуляторов, закрепленных в форме регламентных норм, ведь для регламентных норм, как и для национального законодательства, характерна определенная иерархия. Нормы, принимаемые национальными спортивными федерациями, не должны противоречить нормам международных спортивных федераций.

Одновременно с развитием и усложнением общественных отношений в сфере спорта совершенствовались и правовые регуляторы, разрабатываемые спортивными организациями. В настоящее время регламентные нормы, утвержденные спортивными организациями, регулируют следующие вопросы: правовой статус участников спортивных мероприятий; критерии допуска к участию в спортивных соревнованиях; перераспределение доходов, получаемых от проведения спортивных мероприятий; переходы спортсменов из одного спортивного клуба в другой; санкции за нарушение регламентных норм и др.

Примером самостоятельности спортивных организаций в управлении спортом является собственная система допуска спортсменов или спортивных команд к участию в соревнованиях. В игровых видах спорта, например для клубов, желающих принять участие в официальных клубных соревнованиях на территории России, организатор спортивных мероприятий устанавливает ряд спортивных, инфраструктурных, кадрово-административных, правовых и финансовых критериев, так как в соответствии со ст. 20 Закона о физической культуре и спорте за организаторами спортивных мероприятий закреплено право на определение условий их проведения. Условия проведения включают в себя и установление критериев допуска к участию в спортивных мероприятиях.

Концепция автономии спорта, основанная на признании значительных прав негосударственных организаций, не преследующих извлечения прибыли в качестве основной цели, в том числе прав, предполагающих принятие такими организациями своих правил, находит отражение во многих официальных документах. С другой стороны, например развитие права Европейского союза (ЕС) оказало значительное влияние на объем нормотворческих прав негосударственных некоммерческих организаций в области спорта [10]. Так, неоднократно вставал вопрос о том, может ли право ЕС вторгаться в регулирование отношений, которые традиционно рассматривались как вотчина спортивных организаций. Ряд решений Суда ЕС (например, по делам Босмана, Симутенкова, Мека-Медина), в которых была признана допустимость использования норм европейского права, а также межгосударственных соглашений в регулировании отношений, составлявших предмет саморегуляции негосударственных спортивных организаций, у европейских спортивных федераций вызывают тревогу, так как, по их мнению, такие решения существенно ограничивают независимость и автономию спорта, не позволяют учитывать его специфику. В делах Босмана (Case C-415/93 *Bosman v Royal Club Liegeois SA and UEFA*, ECJ 15.12.95) и Симутенкова (Case C-265/03 *Igor Simutenkov v Ministerio de Educacion y Cultura, Real Federacion Espanola de Futbol* [2005] ECRI-5961) заявители оспаривали законность актов международных и национальных спортивных федераций по футболу, устанавливавших ограничения на переход из одного футбольного клуба в другой. Суд ЕС встал на сторону заявителей. В итоге, решение по делу Босмана существенно изменило трансфертную политику в европейском футболе. В деле Мека-Медина (Case C-519/04) Суд ЕС, рассмотрев по существу спор между испанским пловцом, с одной стороны, и Международной федерацией плавания и Международным олимпийским комитетом – с другой, сформулировал *inter alia* общую позицию, в соответствии с которой физкультурно-спортивные организации должны соблюдать требования, вытекающие из Договора об образовании Европейского союза (см. также [11]).

В России отношения между органами государственной власти и различными спортивными организациями также порождают споры о соотношении государственного и общественного в разрезе нормотворческих полномочий спортивных федераций, поэтому проблема взаимоотношений государства и различных общественных

структур является одной из центральных в российском законодательстве о спорте. В связи с этим, можно отметить судебную практику оспаривания нормативных актов спортивных федераций с точки зрения их соответствия законодательству (например, дела хоккейных вратарей Мезина и Еремеева: в данных делах истцы обжаловали Регламент Чемпионата по хоккею среди мужских команд в сезоне 2006–2007 гг. и Регламент Чемпионата по хоккею среди мужских команд в сезоне 2007–2008 гг. в части условий включения в составы команд хоккейных вратарей, не являющихся гражданами РФ – решения Хамовнического районного суда г. Москвы от 4 июля 2007 г. по делу N 2-1043\07 и от 19 июня 2007 г. по делу № 2-961\07).

Регламентные нормы оказывают ключевое влияние на развитие законодательства в сфере спорта, при этом если правовое регулирование отношений в спорте, осуществляемое спортивными организациями, складывалось на протяжении долгого времени, то государственное регулирование данной сферы до сих пор находится в стадии становления. Роль государства в процессе правового регулирования отношений в сфере спорта до конца не ясна, а попытки на законодательном уровне урегулировать некоторые вопросы в сфере спорта сопряжены с определенными проблемами, приводящими к правовым коллизиям, связанным с нарушением соотношения общего и специального в регулировании [12].

Государственное регулирование отношений в сфере спорта является межотраслевым и к ним применяются нормы гражданского, трудового, уголовного права, а само государственное регулирование спорта, находясь на стадии становления, носит фрагментарный, бессистемный характер и частично затрагивает отношения, урегулированные нормами спортивных организаций. Указанное обстоятельство обуславливается отсутствием четких границ между саморегулированием и государственным регулированием и непониманием государством своей роли в процессе правового регулирования общественных отношений в спорте (см.: ст. 2, 14, 16, 20 Закона о физической культуре и спорте № 329-ФЗ; ст. 184 УК РФ; гл. 54.1 ТК РФ).

Современный спорт, будучи столь многогранным общественным явлением, не может быть регламентирован только нормативными правовыми актами, издаваемыми государством, поэтому провозглашение принципов автономии спорта и сочетания государственного регулирования и саморегулирования следует рассматривать как очередной этап на пути укрепления их

самостоятельности и разграничения государственного и общественного в системе физической культуры и спорта. Несмотря на высокую степень вмешательства государства в спорт в России, акты негосударственных физкультурно-спортивных организаций занимают значительную долю в регулировании отношений в области физической культуры и спорта.

В отечественной литературе уже обращалось внимание на органичную связь специфики общественных отношений в области физической культуры и спорта и особого механизма саморегулирования. Несмотря на расширяющееся государственное влияние на физическую культуру и спорт, остается определенное ядро в спортивных отношениях, которое составляет предмет регламентации со стороны негосударственных физкультурно-спортивных организаций, что и отражает автономию в спорте.

В отличие от нормативных правовых актов, условием признания тем или иным лицом регулятивной силы актов общероссийских спортивных федераций является добровольное согласие. В исследованиях зарубежных авторов такое добровольное согласие рассматривается как «контракт на участие» в спортивных мероприятиях, организуемых и проводимых физкультурно-спортивными организациями [13].

Несмотря на то что в Законе о физической культуре и спорте подчеркивается добровольный характер признания норм спортивных федераций, устанавливающих права и обязанности субъектов физической культуры и спорта, следует отметить определенную условность такой добровольности. Организационно построение спорта напоминает пирамиду, в основании которой находятся спортивные клубы, спортсмены, тренеры, следующую ступень занимают национальные федерации, спортивные лиги, национальные олимпийские комитеты, а на вершине – та или иная международная организация, осуществляющая управление определенным видом спорта. Решения, правила, нормы вышестоящей организации обязательны для нижестоящих субъектов, их неисполнение или несоблюдение чреваты санкциями, вплоть до запрета на участие в спортивных соревнованиях.

Кроме того, в Законе о физической культуре и спорте помимо признания принятия общероссийскими спортивными федерациями норм, устанавливающих права и обязанности, предусматриваются иные возможности саморегулирования со стороны данных общественных объединений. Имеется в виду право данных общественных объединений устанавливать ограничения на

участие во всероссийских официальных спортивных соревнованиях спортсменов, не имеющих права выступать за спортивные сборные команды России в соответствии с нормами международных спортивных организаций, проводящих соответствующие международные соревнования (п. 7, ст. 16 Закона о физической культуре и спорте), при этом обязательность введения таких ограничений обеспечивается силой закона.

В связи с этим может быть поставлен вопрос о соблюдении условий ограничения прав человека, закрепленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, так как законодатель позволил общественным объединениям, аккредитованным в качестве общероссийских спортивных федераций, своими актами устанавливать ограничения прав определенной категории лиц.

Итак, сложившаяся модель управления и правового регулирования общественных отношений в сфере спорта в России предусматривает наличие двух субъектов: спортивных организаций и государства. Первые продолжают играть значительную роль в регулировании отношений в спорте, но наблюдается и рост государственного вмешательства.

В связи с этим следует решить следующие проблемы:

1) найти оптимальное сочетание саморегулирования и государственного регулирования в сфере спорта;

2) установить пределы государственного регулирования общественных отношений в сфере профессионального спорта.

Решение обозначенных проблем не может быть однозначным и односложным: необходимо не допустить чрезмерного вмешательства государства в дела спортивных организаций, что опасно и способно разрушить систему правового регулирования, созданную спортивными организациями.

С одной стороны, необоснованное государственное вмешательство и желание взять под государственный контроль все аспекты спортивной деятельности приводит к целому ряду негативных последствий, в том числе к бюрократизации спорта.

С другой стороны, проблемы обеспечения общественного порядка, подкупа участников спортивных мероприятий, применения допинга и коррупции в спорте невозможно решить без помощи государства [14].

Соответственно, государство должно понять свою роль и четче определить пределы своего участия в правовом регулировании общественных отношений в сфере спорта, что позволит не

только избежать излишней бюрократизации профессионального спорта, но и будет способствовать использованию эффективных возможностей государства для результативного регулирования общественных отношений в сфере спорта и его развития.

Литература

1. Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 50. – Ст. 6242.
2. Комаров С.Н. Современные проблемы сервиса и туризма // Российский государственный университет туризма и сервиса. – 2008. – № 3.
3. Егоричев А.Н. Конституционно-правовые основы физкультурной деятельности: российский и зарубежный опыт : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 18.
4. Погосян Е.В. Формы разрешения спортивных споров. – М., 2011. – С. 23–24.
5. Нагих С.И. Спорт в Западной Европе: принципы государственного регулирования и законодательства // Спорт: экономика, право, управление. – 2004. – № 3. – С. 3.
6. Sarkozy T. Regulation in sport as a borderline case between state and law regulation and self-regulation // Acta juridica hungarica. – 2001. – № 3–4(42). – P. 159–180.
7. Братановский С.Н., Кухаренок А.Н. Государственное управление физической культурой и спортом в зарубежных странах. – М., 1999. – С. 6.
8. URL: <http://www.olympic.ru>
9. URL: <http://www.fifa.com/aboutfifa/news/newsid=1528544>
10. Chappelet J.-L. Autonomy of sport in Europe. – Strasbourg, 2010; Parrish R., Carcia C.B., Siekmann R. The Lisbon treaty and EU sport policy. – Brussels, 2010; Tonk M., Nagy-Mehesz T., Voicu A.V. “Autonomy” of sport policy and sport activities in the European Union: connections between human rights and sports // Acta universitatis sapientia // European and regional Studies. – Vol. 1. – 2010. – N 1. – P. 103–120; Siekmann R. The European Union and sport: is sport “special” in EU law and policy? URL: <http://sportslaw.ru/data/files/siekmann.doc> и др.
11. Infantino G. Meca-Medina: a step backwards for the European sports model and the specificity of sport? URL: http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/480391_DOWNLOAD.pdf
12. Мельник Т.Е. К вопросу об особенностях правового регулирования в деятельности спортивных федераций // Пятая Междунар. науч.-практ. конф. «Спортивное право: перспективы развития» : матер. конф. – М., 2011. – С. 104.
13. Thorp S., Leadercramer A. Self-regulation of sport: arguments for and against // Worlds sport law report. – 2010. – № 8. – P. 7.
14. Сараев В.В. Необходимость усиления публично-правового воздействия в сфере физической культуры и спорта // Спорт: экономика, право, управление. – 2011. – № 2.