

С. А. Юрлов*

ОПРЕДЕЛЕННОСТЬ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРТА КАК ПРЕДПОСЫЛКА УСТАНОВЛЕНИЯ ЧЕТКИХ ПРЕДЕЛОВ АВТОНОМИИ СПОРТИВНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ЭФФЕКТИВНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ СПОРТСМЕНОВ

Аннотация. Отечественный Закон о физической культуре и спорте четко не разграничивает предметы ведения «государственного регулирования» и «саморегулирования». Нормативные документы спортивных организаций не ограничивают их полномочия в части регламентации того или иного вида спорта. Таким образом, положения законодательства и нормативных документов спортивных организаций являются неконкретными, что приводит к неопределенности нормативного регулирования спорта. Это, в свою очередь, выливается в отсутствие пределов нормотворчества спортивных организаций. В такой ситуации права спортсменов нарушаются. Автор статьи формулирует принцип нормативной определенности в сфере спорта, под которым понимается существование таких положений национального законодательства, международных правовых актов, а также нормативных документов спортивных организаций, простое прочтение которых позволяет любому субъекту, который ознакомливается с ними, уяснить, какие конкретно права и обязанности имеет каждый из субъектов спорта, а также каков порядок их осуществления, какая ответственность за действие и/или бездействие может быть наложена на каждого из субъектов спорта, каковы пределы нормотворчества спортивных организаций, а также каковы полномочия государства в области нормативной регламентации того или иного вида спорта. Автор полагает, что концепция автономности спортивных организаций может существовать только в том случае, если это не приводит к нарушению прав и законных интересов спортсменов. По мнению автора, должны быть сформулированы пределы автономии спортивных организаций, под которыми следует понимать четко сформулированные положения национального законодательства о спорте, международных нормативных правовых актов или нормативных документов спортивных организаций, которые: а) развернуто, пункт за пунктом, разграничивают предметы ведения «государственного регулирования» и «саморегулирования»; б) устанавливают запреты для спортивных организаций на совершение действий (бездействие) и/или принятие решений, приводящих к злоупотреблению ими своими правами, и в) предусматривают механизмы контроля за спортивными организациями в части соблюдения ими положений национального законодательства о спорте, международных нормативных правовых актов.

Ключевые слова: нормативное регулирование, спорт, определенность, автономия, спортсмен.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.143.10.085-097

© Юрлов С. А., 2018

* Юрлов Сергей Алексеевич, юрист, кандидат юридических наук, член Национального объединения спортивных юристов России, Международной ассоциации спортивного права (IASL), мастер спорта России
sergej.iurlov@yandex.ru
121615, Россия, г. Москва, Рублевское ш., д. 22, к. 1, кв. 359

Современное нормативное регулирование спортивных отношений¹ включает в себя как правовой блок, то есть положения национального законодательства о спорте, так и собственно нормативный — правила внутренних документов (международных) спортивных организаций².

Положения п. 3 ст. 3 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»³ (далее — Закон о спорте) предусматривают, что «законодательство о физической культуре и спорте основывается на следующих принципах: **сочетание государственного регулирования** отношений в области физической культуры и спорта с **саморегулированием** таких отношений субъектами физической культуры и спорта». Логико-юридическое толкование данной нормы позволяет нам заключить, что тот или иной вид спорта должен регулироваться как положениями законодательства (по сути, Законом о спорте и подзаконными актами), так и предписаниями нормативных документов спортивных организаций (уставами, регламентами, правилами).

По нашему мнению, указанное положение Закона о спорте является неконкретным по следующим основаниям.

Несовершенство данной и иных формулировок положений Закона о спорте, имеющее далеко идущие последствия, видится нам в том, что правила Закона о спорте четко не разграничивают предметы ведения «государственного регулирования» и «саморегулирования». Как показала практика (в частности, хорошо известные решения международных спортивных организаций в отношении отечественных спортсменов в связи с последним допинговым скандалом), сегодня жизненно необходимо иметь нормы, определяющие **пределы нормотворчества** спортивных организаций в части регламен-

тации спортивных отношений в том или ином виде спорта.

Совершенно правильно подметил ущербность положений п. 3 ст. 3 Закона о спорте Т. Е. Мельник, указав в одной из своих работ, что, 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 регулированием⁴.

Если же мы посмотрим на международные спортивные отношения, а в особенности на те, которые складываются внутри олимпийского движения, то увидим, что здесь роль национального законодательства о спорте нивелирована до предела (если не полностью).

Международный олимпийский комитет (МОК), являющийся международной общественной организацией (как это следует из положений ч. 1 ст. 15 Олимпийской хартии 1949 г. (далее — Хартия)), обладающий «верховой властью и руководством в отношении олимпийского движения» (ч. 1 ст. 1 Хартии), фактически свободен во введении и в имплементации любых положений, регламентирующих отношения внутри олимпийского движения. С практической точки зрения ни государства как субъекты публичного права, ни международные организации не могут никоим образом воздействовать на МОК. В случае если вдруг МОК нарушает чьи-либо права, принимая и применяя фактически незаконные и дискриминационные положения своих нормативных документов, юридические представители МОК, вызванные в Спортивный арбитражный суд в городе Лозанна (далее — CAS)⁵ для дачи пояснений в рамках рассмотрения того или иного дела, всегда смогут парировать, что МОК является автономной организацией частного права, созданной и осуществляющей свою де-

¹ Прежде всего — о тренировочно-соревновательных отношениях. Об этом более подробно см.: *Юрлов С. А.* Правовая природа, особенности и общая характеристика спортивных правоотношений // Вестник РУДН. 2014. № 4. С. 170—175.

² В термин «спортивная организация» включаются международные и национальные спортивные федерации по видам спорта, спортивные клубы, антидопинговые агентства, а также иные спортивные организации, которые развивают тот или иной вид спорта и в рамках которых возможно создание органов по разрешению спортивных споров.

³ СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

⁴ *Мельник Т. Е.* Государственное регулирование и саморегулирование в области физической культуры и спорта // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 23—32.

⁵ Теоретически это может быть и любой другой суд, но в силу существования третейских привязок большинство споров разрешает именно CAS (ст. 61 Хартии).

тельность в соответствии с законодательством Швейцарской Конфедерации, которая может утверждать любые правила, которые только сочтет нужным.

Действительно, де-юре в силу упомянутых выше положений ч. 1 ст. 15 Хартии и де-факто МОК обладает всей полнотой власти по установлению правил, регулирующих спортивные отношения в рамках олимпийского движения. Однако вопрос, который, как мы надеемся, приходит в голову каждому скрупулезному и въедливому (в хорошем смысле слова) ученому/читателю, состоит в следующем: «Каковы пределы нормотворчества спортивных организаций? Почему до сих пор они не нашли четкого закрепления?»

Международные спортивные организации по видам спорта обладают статусом, аналогичным статусу МОК, только с одним отличием: они главенствуют в рамках конкретного вида (видов) спорта.

Таким образом, нечеткие формулировки положений законодательства и нормативных документов спортивных организаций означают только одно — неопределенность нормативного регулирования спорта в целом. Прямым следствием этого является отсутствие четко закрепленных пределов нормотворчества спортивных организаций. В такой ситуации спортсмены становятся наименее защищенными субъектами спорта, так как их права нарушаются.

Безусловно, такое положение дел является крайне привлекательным для спортивных организаций, поскольку всегда любой акт, действие или бездействие можно обосновать наличием автономии.

Все изложенное выше обуславливает важность проведения основательных научных исследований, направленных на определение пределов нормотворчества спортивных организаций.

На необходимость соблюдения принципа определенности при правовом регулировании чего-либо неоднократно указывали высшие судебные инстанции Российской Федерации.

Так, Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений указал, что неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан⁶.

С учетом того, что сфера спорта регулируется, по сути, на двух уровнях, а именно правовом (то, что исходит от государства) и нормативном (положения соответствующих документов спортивных организаций), в настоящей работе мы обобщенно используем термин «нормативная определенность».

М. В. Пресняков указывает, что «правовая определенность» представляет собою весьма эклектичное понятие, объединяющее самые различные требования к качеству закона и правоприменительной практики: например, в одном ряду здесь находится обязанность официального опубликования закона и недопустимость произвольного пересмотра вступивших в законную силу судебных актов. Однако в конечном итоге правовая определенность представляет собой не определенность права, а определенность прав индивида в рамках конкретных правоотношений. Определенность правовых предписаний, недопустимость их произвольного изменения и т.п. являются лишь средствами достижения этой общей цели. Определенность права и определенность правового положения личности можно соотнести как формальный и материальный аспекты правовой определенности⁷.

Следует безусловно согласиться с позицией Ю. Романца, который верно указал, что право-

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июля 2010 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений части первой ст. 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, ч. 4 ст. 4.5, ч. 1 ст. 16.2 и ч. 2 ст. 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валугеовой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 5.

⁷ Пресняков М. В. Правовая определенность и принцип разумной сдержанности законодателя: проблема формальной и материальной правовой определенности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 3–6.

вая определенность — это ясность относительно наличия прав и обязанностей в конкретном правоотношении. Возможность иметь точное представление о своем юридическом статусе является одним из естественных прав человека. Правовая определенность бывает безусловной, то есть изначально ясной для лица (например, обязанность должника вернуть сумму займа), или уточняемой, когда представление стороны о правах и об обязанностях может юридически проясниться только в результате рассмотрения соответствующего иска (например, право добросовестного фактического владельца на сохранение незаконно приобретенной вещи)⁸.

В нашей авторской концепции под нормативной определенностью в сфере спорта понимается существование таких положений национального законодательства, международных правовых актов, а также нормативных документов спортивных организаций, простое прочтение которых позволяет любому субъекту, который ознакоми́вается с ними, уяснить:

- какие конкретно права и обязанности имеет каждый из субъектов спорта, а также каков порядок их осуществления (например, предельно ясно закреплено и спортсмен четко понимает, какие действия ему необходимо совершить для того, чтобы подать заявку на соревнование);
- какая ответственность за действие и/или бездействие может быть наложена на каждого из субъектов спорта;
- каковы пределы нормотворчества спортивных организаций;
- каковы полномочия государства в области нормативной регламентации того или иного вида спорта.

Рассматриваемые в настоящей работе вопросы напрямую связаны с таким термином, как «автономность спорта».

«Автономность спорта» является нормативно закрепленной и научной категорией, получившей определенную теоретико-правовую проработку в отечественной и зарубежной правовой науке.

Так, А. И. Понкина в одной из своих работ указывает, что автономность спорта — это

организационно-нормативная характеристика области спорта (и одновременно принцип организации и функционирования субъектов спортивных отношений), отражающая децентрализованность организации общественных отношений в этой области, относительную (то есть в определенных пределах) нормотворческую и нормоприменительную, институционально-структурную и организационно-деятельностную, финансово-экономическую, политическую и идеологическую самостоятельность и независимость сферы спорта от системы публичной власти, а также независимость от политических организаций, религиозных объединений и организаций сферы бизнеса, независимость от санкционирования, вмешательства и давления с их стороны⁹.

Представляется, что более правильным было бы именовать данный термин не «автономностью спорта», а «автономностью спортивных организаций», поскольку, по сути, все существующие теоретико-правовые и практические вопросы так или иначе связаны с правовым статусом спортивных организаций, а именно с имеющимися у них полномочиями.

Жан-Лу Шапле определяет автономность спорта на национальном, европейском и международном уровне как способность неправительственных некоммерческих спортивных организаций:

- 1) свободно создавать, изменять и интерпретировать правила, адаптированные к их виду спорта, без излишнего политического или экономического влияния;
- 2) демократически выбирать своих лидеров без вмешательства со стороны государства или прочих сторон;
- 3) получать государственные средства или средства от третьей стороны без обретения связанных с ними непропорциональных обязательств;
- 4) реализовывать за счет своих средств свои цели и избранную деятельность без существенных внешних ограничений;
- 5) разрабатывать, согласовывать с публичными властями собственные нормативные режимы, соразмерные достижению этих целей¹⁰.

⁸ Романец Ю. Правовая определенность или безнаказанность? // ЭЖ-Юрист. 2011. № 49. С. 6.

⁹ Понкина А. И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России ; Национальное объединение спортивных юристов РФ. М., 2013. С. 69—70.

¹⁰ Привод. по: Понкина А. И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта. С. 68.

А. И. Понкина обосновывает, что активизация государственного управления в области спорта, включая развитие административно-правового регулирования в этой области, влечет множество позитивных для спорта последствий (стимулирует развитие спорта, обеспечивает его соответствующей инфраструктурой и кадрами, предупреждает правонарушения и т.д.), но одновременно посягает на автономию спорта, на самореферентный, автономный нормативный порядок в спорте, требуя нахождения сбалансированного, оптимального решения¹¹.

Рассматривая содержание термина «автономность», Тонк Мартон, Войку Александр Вирджил и Наги-Мехез Тунде указывают, что данная независимость не означает, что спорт находится за пределами (выше) права, но в определенных отношениях в связи со спортом автономия регулирования должна приниматься во внимание и уважаться¹².

Следует согласиться с Магдаленой Кедзиор, которая считает, что «концепция автономии спорта не должна пониматься как концепция беззакония, поскольку несмотря ни на что спортивные организации при осуществлении своей деятельности должны соблюдать основные принципы права — такие как принцип защиты прав человека и принцип верховенства права. Кроме того, спортивные организации также не могут препятствовать реализации права на справедливое судебное разбирательство и должны обеспечивать все соответствующие процессуальные гарантии¹³.

Согласимся и с утверждением М. А. Лебедевой, которая пишет, что большинство стран, включая Германию, признают автономию спорта и право неправительственных некоммерческих организаций в спорте, прежде всего спортивных федераций, самостоятельно регулировать сферу спорта, устанавливать правила, касающиеся проведения соревнований. Однако зачастую принимаемые международными и на-

циональными спортивными федерациями правила регулируют не только собственно «спортивные отношения» (правила игровых видов спорта, порядок проведения соревнований), но и иные отношения, обычно регулируемые государством путем принятия правовых норм. Таким образом, спортивные федерации «вмешиваются» в сферу государственного регулирования и часто принимают правила, которые ему противоречат. В связи с этим возникают вопросы, каким должно быть соотношение государственного и негосударственного регулирования в сфере спорта, где должны проходить пределы регулирования спортивными федерациями возникающих в сфере спорта отношений, в том числе трудовых отношений¹⁴.

Заслуживает внимания и позиция В. В. Сарая, который называет концепцию автономии спорта надуманной¹⁵.

Подводя итог вышесказанному, полагаем, что концепция автономности спортивных организаций имеет право на существование только в том случае, если в ее основу положен следующий принцип: права одного субъекта заканчиваются там, где начинаются права другого. Положения профильного законодательства государства и международных правовых актов в области спорта должны четко очерчивать пределы самостоятельности спортивных организаций.

Говоря об актуальности анализа поднимаемой в настоящей статье проблематики, следует отметить, что если сама категория «автономность» была исследована некоторыми авторами (как мы показали выше), то вопрос о пределах последней каким-то образом вышел из поля зрения ученых.

Прежде чем мы приступим к изучению вопроса о пределах автономии спорта, хотелось бы кратко остановиться на том, в какой период времени и при каких обстоятельствах автономность спорта стала одним из принципов функционирования спортивных организаций.

¹¹ Понкина А. И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта. С. 101.

¹² Tonk M., Nagy-Méhész 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. 2010. Vol. 1. № 1. Pp. 103—120.

¹³ Цит. по: Понкина А. И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта. С. 101.

¹⁴ Лебедева М. А. Правила немецких спортивных федераций о переходе спортсменов в свете принципа свободы выбора профессии // Трудовое право в России и за рубежом. 2015. № 4. С. 62—64.

¹⁵ Сарая В. В. Уголовная ответственность за незаконное предпринимательство (ст. 171 УК РФ) в профессиональном спорте // Российский следователь. 2012. № 2. С. 21—24.

Если мы говорим об автономии спортивных организаций в рамках олимпийского движения, то здесь рассматриваемый принцип начинает формироваться раньше, чем в европейском спорте.

Термин «автономия» применительно к спорту впервые был закреплен в 1949 г. в Хартии и касался национальных олимпийских комитетов. Так, в соответствии с положениями ст. 25 Хартии в первоначальной редакции независимость и автономность являлись одними из основных требований к организации национальных олимпийских комитетов¹⁶.

Положения ст. 24 Хартии в редакции 1955 г. предусматривали, что национальные олимпийские комитеты должны быть полностью независимыми и автономными¹⁷. В последующих редакциях Хартии закреплялось, что тот национальный олимпийский комитет, который не соблюдает принцип автономности, мог быть лишен своего признания со стороны МОК и, соответственно, права посылать спортсменов на Олимпийские игры.

Что касается европейского спорта, то исследователи отмечают, что с конца 1980-х гг. в официальные документы Совета Европы, ЕС стали включаться положения о так называемой автономии спортивных организаций, об автономии спорта¹⁸.

Как указывается в работах, Европейский Союз начал вмешиваться в спорт в 1990-е гг., когда спорт стал экономической деятельностью¹⁹. В 2006 г. был издан доклад, в котором обращалось внимание на степень правовой неопределенности, которая все еще существовала в части взаимоотношений между правом Европейского Союза и спортивными правилами

ми. По мнению представителей международных спортивных организаций, такая неопределенность сужала их автономность. В сентябре того же года в городе Лозанна МОК провел семинар, посвященный автономности олимпийского и спортивного движений, по результатам которого было отмечено, что автономия являлась необходимой для сохранения ценностей, присущих спорту. Аналогичный семинар был организован МОК в 2008 г.²⁰

Положения ст. 165 Договора о функционировании Европейского Союза (подписан в г. Рим 25 марта 1957 г., с изменениями и дополнениями от 13 декабря 2007 г.) предусматривают, что «деятельность Союза направлена на развитие европейского измерения спорта, содействуя справедливости и открытости спортивных соревнований, сотрудничеству между спортивными организациями, а также защищая физическую и нравственную безупречность спортсменов, особенно самых молодых из их числа»²¹. К сожалению, не имеется иных положений, которые бы разъясняли, что понимается под открытостью спортивных соревнований. Однако, насколько это можно понять, речь идет о свободном доступе к соревнованиям. Как видим, субъекты спорта в очередной раз вынуждены догадываться, что имелось в виду при формулировании такого положения.

Концепция автономности спорта нашла свое развитие в нескольких документах Совета Европы. Кратко рассмотрим их положения.

Так, Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (92) 13 REV от 24 сентября 1992 г. государствам-членам «Об измененной Спортивной хартии Европы» (с изменениями от 16 мая 2001 г.)²² (далее — Рекомендация

¹⁶ Цит. по: Понкина А. И. Автономность спорта : Теоретико-правовое исследование / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России; Национальное объединение спортивных юристов РФ. М., 2013. С. 5.

¹⁷ Олимпийская хартия в редакции 1955 г. // https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Olympic-Studies-Centre/List-of-Resources/Official-Publications/Olympic-Charter/EN-1955-Olympic-Charter-Rules-and-Regulations-General-Information.pdf#_ga=2.122349704.2085684349.1522786293-371865000.1513105591 (дата обращения: 03.04.2018).

¹⁸ См.: Мельник Т. Е. Государственное регулирование и саморегулирование в области физической культуры и спорта // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 23—32.

¹⁹ Chappelet J.-L. Autonomy of sport in Europe. Sports policy and practice series. Council of Europe Publishing. April 2010. P. 7.

²⁰ Chappelet J.-L. Указ. соч. P. 9.

²¹ Договор о функционировании Европейского Союза (подписан в г. Рим 25 марта 1957 г., с изм. и доп. от 13 декабря 2007 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

²² Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (92) 13 REV от 24 сентября 1992 г. государствам-членам «Об измененной Спортивной хартии Европы» (с изменениями от 16 мая 2001 г.) // URL: <https://>

1992 г.) содержит обновленный текст Спортивной хартии Европы (далее — Европейская хартия), которая была принята в первоначальной редакции еще в 1975 г.

Положения Рекомендации 1992 г. настоятельно побуждают Комитет министров Совета Европы принять обновленную версию Европейской хартии в качестве рекомендации правительствам государств-членов.

Проанализируем положения Европейской хартии, которые важны для нашей работы.

Статья 1 «Цель Хартии» предусматривает, что правительства государств-членов должны предпринять шаги по реализации положений Европейской хартии с тем, чтобы каждый индивид мог заниматься спортом. По сути, это предполагает, что должно быть обеспечено право на доступ к спорту, являющееся предпосылкой реализации права на осуществление тренировочного процесса и участие в спортивных соревнованиях. Другой вопрос, что данная норма, как и многие другие, не закрепляет, как конкретно должно обеспечиваться это право.

Положения ч. 2 и 3 ст. 3 «Спортивное движение» являются крайне важными для нашего исследования, они гласят: «В спортивном движении должен широко внедряться принцип добровольности. Добровольные спортивные организации имеют право самостоятельно принимать решения в рамках закона». К сожалению, принцип добровольности никак не раскрывается в Европейской хартии. Однако осмелимся предположить, что он касается создания и вступления в спортивные организации. То есть спортсмен может добровольно вступить в спортивную организацию. Никто не может принуждать его вступать в спортивную организацию под страхом наложения какой-либо санкции или вынесения какого-либо негативного решения. Далее говорится о том, что сами эти добровольно созданные спортивные организации могут самостоятельно принимать решения. К счастью, положения Европейской хартии уточняют, что такие решения должны быть в рамках закона. Очевидно, что здесь имеется в виду то, что такие решения не могут противоречить букве закона. По нашему мнению, такого указания недостаточно для предупреждения

нарушений прав и законных интересов спортсменов. В данной статье Европейской хартии следовало бы раскрыть формулировку «в рамках закона», четко разграничив предметы ведения спортивных организаций и государства, а также установив перечень запретов для спортивных организаций (то есть что не могут делать спортивные организации, например обязывать отказываться от права на обращение в орган судебной власти государства для разрешения спортивного спора).

Положения ст. 7 Европейской хартии предусматривают, что «занятия спортом должны поддерживаться в кооперации с соответствующими спортивными организациями». Таким образом, приведенное положение еще раз подтверждает, что спортсмен по своей природе является самостоятельным и самодостаточным субъектом спорта, права и его законные интересы подлежат безусловному учету другими субъектами спорта. В связи с этим спортсмен свободен в части вступления в спортивные организации и должен реализовывать свои права в индивидуальном порядке.

В преамбуле и положениях основного текста Рекомендации № R (2005) 8 Комитета министров Совета Европы «О принципах хорошего управления в спорте»²³ (далее — Рекомендация № R (2005) 8) сделана попытка описать признаки хорошего управления в спорте.

Для целей настоящей статьи представляют интерес следующие положения Рекомендации № R (2005) 8:

«хорошее управление в спорте представляет собой сложный комплекс политических мер и неофициальных правил, способствующих честности в управлении основными ценностями спорта, такими как демократичная, этическая, эффективная и подотчетная спортивная деятельность». Из данной формулировки мы понимаем, что изначально предполагалось создание определенного корпуса негосударственных правил, которые, по идее, должны формировать и поддерживать такие условия, в которых все имеют равные возможности на участие в спортивной деятельности. Однако, как и многие другие положения, рассматриваемые нормы лишены конкретики, ограничива-

search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804c9dbb (дата обращения: 20.03.2018); URL: <http://lib.sportedu.ru/GetText.idc?TxtID=1542> (дата обращения: 20.03.2018).

²³ Рекомендация № R (2005) 8 Комитета министров Совета Европы «О принципах хорошего управления в спорте» (принята 20 апреля 2005 г. на 924-ом заседании представителей министров) // СПС «КонсультантПлюс».

ются общими декларативными формулировками, не закрепляя четко по пунктам, какие это должны быть правила, что включается в соответствующие ценности;

«неправительственные спортивные организации представляют собой необходимую основу для развития и долговечности демократического спорта, а также вносят уникальный вклад в создание общества, основанного на принципах верховенства закона, плюралистической демократии и соблюдения прав человека, которые являются руководящими принципами Совета Европы». Из текста данной нормы следует, что истинным предназначением спортивных организаций является развитие доступного спорта, где царит верховенство права и уважаются права и свободы спортсменов как основных субъектов спорта. К сожалению, этому положению суждено оставаться только на бумаге, так как практическое положение вещей для спортсменов является крайне суровым;

«будучи убежденным в том, что успешное применение спортивными неправительственными организациями эффективной политики хорошего управления в своих организациях поможет укрепить их самоуправление и независимость в вопросах спорта и в дальнейшем будет укреплять их положение относительно органов государственной власти, основанное на взаимном уважении и доверии». Это положение, по нашему мнению, выбивается из смысла других норм Рекомендации № R (2005) 8 и таит в себе ту опасность, что спортивные организации могут начать развиваться стремительно и без какого-либо контроля со стороны государственной власти. В принципе, как раз именно это мы и наблюдаем сегодня. По сути, спортивные организации более не подотчетны государству и вольны устанавливать любые правила, которые только сочтут нужными. Полагаем, что это произошло именно потому, что приведенное положение является нечетким, что порождает нормативную неопределенность в части детерминирования пределов нормотворчества спортивных организаций.

Детальный анализ положений Резолюции № 1602 «Необходимость сохранения европейской модели спорта», принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы в 2008 г.²⁴ (далее — Резолюция № 1602), позволяет нам сделать следующие выводы.

Во-первых, Резолюция № 1602 содержит множество положений, говорящих о доступности спорта, верховенстве права и т.д. В частности, п. 1 гласит: «Парламентская ассамблея всегда эффективно поддерживала ценности Совета Европы: демократию, права человека и главенство права, а также уважение культурного разнообразия». Пункт 2 предусматривает, что «это — демократическая модель, призванная обеспечить, чтобы спорт оставался открытым для каждого».

Во-вторых, положения Резолюции № 1602 закрепляет два принципа, на которых зиждется европейская модель спорта: финансовая солидарность и открытость соревнований. Содержание первого принципа не раскрывается, в то время как о втором Резолюция № 1602 говорит, что он связан с переходом в высшую или низшую лигу по итогам соревнований (для командных видов спорта), а также наличием возможностей для всех. Полагаем, что под «всеми» понимаются все спортсмены, занимающиеся тем или иным видом спорта.

В-третьих, положения Резолюции № 1602 поддерживают идею об автономности спортивных организаций, устанавливая в п. 5, что «следует поддерживать и защищать независимый характер спортивных организаций и признать их право самостоятельно организовывать тот вид спорта, за который они отвечают. Федерация должна продолжать оставаться основной формой спортивной организации, обеспечивающей гарантии сплоченности и представительной демократии».

Таким образом, Резолюция № 1602 предполагает, что у спортивных организаций есть некое право в самостоятельном порядке организовывать тот или иной вид спорта, то есть осуществлять его нормативную регламентацию. К большому сожалению, положения Резолюции № 1602 не говорят ни о правилах реализации такого права, ни о соответствующих пределах. Все это приводит к нормативной неопределенности и позволяет расширительно толковать положения Резолюции № 1602.

Интересно, что правила Резолюции № 1602 предусматривают, что спортивные организации должны обеспечивать гарантии представительной демократии. Однако и здесь никакой конкретики. Полагаем, что данное указание может относиться к участию субъектов спорта в реше-

²⁴ Resolution 1602 (2008) The need to preserve the European Sport Model // URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17628&lang=en> (дата обращения: 17.03.2018).

нии каких-либо общих вопросов спортивной организации — выборы членов руководящих органов и утверждение нормативных документов.

В-четвертых, мы отмечаем, что правила Резолюции № 1602 в целом признают существование «болезни» современного спорта — его коммерциализации. В частности, положения п. 8 Резолюции № 1602 гласят, что «нет сомнений, что спорт на профессиональном уровне во все большей степени становится видом предпринимательской деятельности, и такая негативная тенденция особенно четко прослеживается в течение двух последних десятилетий. Мы стали свидетелями интернационализации спорта и, прежде всего, беспрецедентного развития экономической составляющей спорта, движущей силой которого становится стоимость прав на телевизионную трансляцию». Однако если в отношении коррупции и допинга в спорте правила Резолюции № 1602 худо-бедно говорят о мерах, которые нужно принять (или о том, что уже делается), то в случае с коммерциализацией мы сталкиваемся с простой констатацией существования проблемы. Нет ни слова о хотя бы одном пути ее решения, хотя, как представляется, именно коммерциализация как червь уничтожает спорт изнутри и привела к тем печальным явлениям (третейские привязки, злоупотребление доминирующим положением со стороны спортивных организаций и т.д.), с которыми мы боремся сегодня.

Таким образом, Резолюция № 1602 является набором деклараций и констатаций, являющихся, по сути, «служанками» спортивных организаций в деле дополнительного обоснования их автономности при принятии нормативных документов, совершении действий или бездействия.

Более системно концепция автономности спортивных организаций была сформулирована в 2011 г., когда была принята Рекомендация CM/Rec(2011)3 Комитета министров государств — членов Совета Европы «О принципе автономии спорта в Европе»²⁵ (далее — Рекомендация CM/Rec(2011)3).

Положения Рекомендации CM/Rec(2011)3 предлагают правительствам государств-членов признавать следующие признаки, характери-

зующие автономность спортивного движения и заключающиеся в том, что неправительственные некоммерческие спортивные организации имеют возможность:

- свободно и без недолжного политического или экономического влияния устанавливать, изменять и интерпретировать «правила игры», соответствующие их видам спорта;
- демократическим путем выбирать своих лидеров (руководство) без вмешательства государств или третьих лиц;
- получать достаточные финансовые средства из государственных или других источников без наложения несоразмерных ответных обязательств;
- использовать данные денежные средства для достижения целей и осуществления деятельности, выбранной без строгих внешних ограничений;
- сотрудничать с государственными органами для уяснения смысла и толкования применимых правовых норм для того, чтобы избежать правовой неопределенности и вносить вклад, в сотрудничестве с государственными органами, в подготовку спортивных норм, таких как соревновательные правила или внутренние правила спортивных клубов, членов национальных спортивных организаций, которые являются законными и соразмерными для достижения данных целей.

Пункт 2 Рекомендации CM/Rec(2011)3 гласит, что правительства государств-членов должны обеспечить, чтобы принцип автономии спортивного движения уважался на национальном уровне как среди государственных, так и среди негосударственных структур.

Следует также учитывать, что автономия спортивных организаций была признана на уровне Организации Объединенных Наций. Так, в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Спорт как средство содействия воспитанию, здоровью, развитию и миру» от 16 октября 2014 г. говорится: «Генеральная Ассамблея поддерживает независимость и автономность спортивных состязаний, а также миссию Международного олимпийского комитета, которая заключается в руководстве олимпийским движением»²⁶.

²⁵ Recommendation CM/Rec(2011)3 of the Committee of Ministers to member states on the principle of autonomy of sport in Europe // URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805b4d00 (дата обращения: 17.03.2018).

²⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Спорт как средство содействия воспитанию, здоровью, развитию и миру» от 16 октября 2014 г. // http://www.un.org/ga/search/view_

Итак, мы видим, что содержание автономности спортивных организаций сформулировано в рассмотренных выше актах максимально широко, о чем говорят пространственные формулировки, по сути не допускающие ограничительного их толкования.

Для целей нашего исследования особенно важны первый и пятый признаки, которые сводятся к тому, что спортивные организации имеют право безгранично регламентировать спортивные отношения внутри того или иного вида спорта. В то же время они должны все-таки сотрудничать с государством, чтобы избежать неопределенности и применять только такие правила, которые являются законными и соразмерными.

Одним из последних с хронологической точки зрения документов, в котором имеется указание на автономность спорта, является Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями²⁷.

Так, преамбула данной Конвенции содержит следующее: «Признавая, что в соответствии с принципом автономии спорта ответственность за вопросы спорта лежит на спортивных организациях и именно они выполняют функции саморегулирования и дисциплинарные функции в борьбе с манипулированием спортивными соревнованиями, но в случае необходимости добросовестное поведение в спорте обеспечивают органы государственной власти».

К сожалению, на практике нормы, допускающие безграничное регулирование спортивных отношений в том или ином виде спорта, имеют большую юридическую силу, чем те, которые говорят о том, что все-таки надо избегать правовой неопределенности и имплементировать только законные правила.

По нашему мнению, причина такого положения дел как раз и заключается в отсутствии этой самой нормативной определенности.

Оставшиеся положения п. 3—6 Рекомендации вызывают к кооперации государственных и негосударственных структур с тем, чтобы воплощать в жизнь идеалы демократического спорта, автономии спортивных организаций,

надлежащего управления в спортивных организациях.

Детальное изучение этих правил позволяет нам прийти к выводу о том, что и они, к сожалению, лишены конкретики, что, с одной стороны, создает поле для злоупотреблений со стороны спортивных организаций (так как нет четких пределов), а с другой — не позволяет органам государственной власти государства и/или надгосударственным/наднациональным органам воздействовать на последних и пресекать нарушения прав спортсменов.

Таким образом, в настоящее время отсутствуют четко определенные пределы автономности спортивных организаций.

К сожалению, последние несколько десятков лет мы вынуждены пожирать плоды отсутствия определенности нормативного регулирования спорта, а как следствие — несуществования пределов автономности спортивных организаций.

Имея соответствующие положения, можно было бы избежать целого ряда противоречащих не только праву, но и здравому смыслу явлений:

- применения принципа коллективной ответственности;
- третейских привязок;
- произвольной «отмены» принципа презумпции невиновности по делам о совершении антидопинговых нарушений;
- закрепления аморфных и невнятных критериев отбора в сборные команды на участие в спортивных соревнованиях;
- введения ограничений права на участие в спортивных соревнованиях;
- злоупотребления спортивными организациями своим доминирующим положением;
- использования двойных стандартов при применении спортивных санкций, когда одни спортсмены, принимавшие допинг, нещадно наказываются, а другие при прочих равных условиях имеют возможность продолжать свое противоправное поведение.

В нашей авторской концепции под пределами (ограничителями) автономии спортивных организаций следует понимать четко сформу-

doc.asp?symbol=A/69/L.5&referer=/english/&Lang=R (дата обращения: 24.03.2018); Historic milestone: United Nations recognises autonomy of sport // <https://www.olympic.org/news/historic-milestone-united-nations-recognises-autonomy-of-sport> (дата обращения: 24.03.2018).

²⁷ Постановление Правительства РФ от 12.09.2014 № 929 «О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Конвенции Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями» // СПС «КонсультантПлюс».

лированные положения национального законодательства о спорте, международных нормативных правовых актов или нормативных документов спортивных организаций, которые: а) развернуто, пункт за пунктом разграничивают предметы ведения «государственного регулирования» и «саморегулирования»; б) устанавливают запреты для спортивных организаций на совершение действий (бездействия) и/или принятие решений, приводящих к злоупотреблению их правами, и в) предусматривают механизмы контроля за спортивными организациями в части соблюдения ими положений национального законодательства о спорте, международных нормативных правовых актов.

Признаки пределов (ограничителей) автономии спортивных организаций:

являются четко сформулированными положениями национального законодательства о спорте, международных нормативных правовых актов или нормативных документов спортивных организаций — это означает, что отсутствует нормативная неопределенность, смысл таких норм понятен после их прочтения, что не требует принятия каких-либо разъяснений со стороны принявших их субъектов;

точно по пунктам различают предметы ведения «государственного регулирования» и «саморегулирования», то есть приводят перечни вопросов, которые решаются на соответствующем уровне регулирования;

перечисляют действия (бездействие) и/или решения, приводящие к злоупотреблению правами, которые не могут совершаться спортивными организациями;

предусматривают использование механизмов (спортивный омбудсмен, антимонопольные органы; внутренние органы спортивных организаций (комитеты и советы спортсменов) и наднациональные органы в области спорта (World Players Association и др.)), которые сдерживают недобросовестное поведение спортивных организаций.

Таким образом, устранение нечетких формулировок положений законодательства и нормативных документов спортивных организаций приведет к созданию нормативной определенности в сфере спорта и позволит сформулировать пределы автономности спортивных организаций, что положительно скажется на правах и законных интересах спортсменов, которые являются ключевыми субъектами спорта.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Вострикова Е. А., Полухина Р. Э.* Имиджевые права спортсменов в России как институт частного права // Современное право. — 2013. — № 12. — С. 87—95.
2. *Каменков В. С.* Защита трудовых прав спортсменов // Спорт: экономика, право, управление. — 2013. — № 2. — С. 36—40.
3. *Лебедева М. А.* Правила немецких спортивных федераций о переходе спортсменов в свете принципа свободы выбора профессии // Трудовое право в России и за рубежом. — 2015. — № 4. — С. 62—64.
4. *Мельник Т. Е.* Государственное регулирование и саморегулирование в области физической культуры и спорта // Журнал российского права. — 2012. — № 3. — С. 23—32.
5. *Понкина А. И.* Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России ; Национальное объединение спортивных юристов Российской Федерации. — М., 2013. — 143 с. (Серия : «Актуальные проблемы спортивного права». Вып. 19).
6. *Пресняков М. В.* Правовая определенность и принцип разумной сдержанности законодателя: проблема формальной и материальной правовой определенности // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 4. — С. 3—6.
7. *Романец Ю.* Правовая определенность или безнаказанность? // ЭЖ-Юрист. — 2011. — № 49.
8. *Сараев В. В.* Уголовная ответственность за незаконное предпринимательство (ст. 171 УК РФ) в профессиональном спорте // Российский следователь. — 2012. — № 2. — С. 21—24.
9. *Юрлов С. А.* Правовая природа, особенности и общая характеристика спортивных правоотношений // Вестник РУДН. — 2014. — № 4. — С. 170—175.
10. *Chappelet J.-L.* Autonomy of sport in Europe. — Council of Europe Publishing. — April 2010.

11. Kędzior M. Autonomia organizacji sportowych w świetle prawa polskiego i Unii Europejskiej [Автономность спортивных организаций в свете польского права и права Европейского Союза] // Sport Wyczynowy. — 2007. — № 1—3 (505—507). — S. 6—15.
12. Tonk M., Nagy-Méhész 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. — 2010. — Vol. 1. — № 1. — 103—120.

Материал поступил в редакцию 4 июня 2018 г.

CERTAINTY OF REGULATORY ACTIVITIES AS A PREREQUISITE TO ESTABLISHMENT OF CLEAR LIMITS OF THE AUTONOMY OF SPORTS ORGANIZATIONS AND THE EFFECTIVE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ATHLETES

YURLOV Sergei Alekseevich — Lawyer, PhD in Law, Member of the National Association of Sports Lawyers of Russia, International Association of Sports Law (IASL), Master of Sports of Russia
sergej.iurlov@yandex.ru
121615, Russia, Moscow, Rublevskoye shosse, d. 22, korp.1, kv. 359

Abstract. *The domestic Law on physical culture and sports does not clearly distinguish between the subjects of "state regulation" and "self-regulation". Regulatory documents of sports organizations do not limit their powers in terms of regulation of a sport. Thus, the provisions of the legislation and regulatory documents of sports organizations are not specific, which leads to uncertainty of regulation of sports. This, in turn, results in the absence of the limits of norm-setting of sports organizations. In such a situation, the rights of athletes are violated. The author of the article formulates the principle of regulatory certainty in the field of sports, which means the existence of such provisions of national legislation, international legal acts, as well as regulatory documents of sports organizations. Simply scanning these documents makes it possible for any subject to understand specific rights and obligations each of the subjects of sports has, and the order of their implementation. These cover responsibility for the action and/or inaction to be imposed on each of the subjects of sports, the limits of norm setting for sports organizations, and the powers of the state in the field of normative regulation of a particular sport. The author believes that the concept of autonomy of sports organizations can exist only if it does not lead to a violation of the rights and legitimate interests of athletes. According to the author, the limits of autonomy of sports organizations should be formulated. The autonomy should be understood as clearly formulated provisions of the national legislation on sports, international regulatory legal acts or regulatory documents of sports organizations. These: a) expand, paragraph by paragraph, delineate the subjects of "state regulation" and "self-regulation"; b) establish prohibitions for sports organizations to commit actions (inaction) and/or decisions that lead to abuse of their rights, and c) provide mechanisms for monitoring sports organizations in terms of their compliance with the provisions of national legislation on sports, international regulatory legal acts.*

Keywords: *regulation, sport, certainty, autonomy, athlete.*

REFERENCES

1. Vostrikova E. A., Polukhina R. E. Imidzhevye prava sportsmenov v Rossii kak institut chastnogo prava [Publicity rights of athletes in Russia as an institution of private law]. *Sovremennoe pravo* [Modern law]. 2013. No. 12. Pp. 87—95.
2. Kamenkov V. S. Zashchita trudovykh prav sportsmenov [Protection of labor rights of athletes]. *Sport: ekonomika, parvo, upravlenie* [Sport: Economics, law, management]. 2013. No. 2. Pp. 36—40.
3. Lebedeva M. A. Pravila nemetskikh sportivnykh federatsiy o perekhode sportsmenov v svete printsipa svobody vybora professii [Rules of the German sports federations on the transition of athletes in the light of the principle of freedom of profession choice]. *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* [Labor law in Russia and abroad]. 2015. No. 4. Pp. 62—64.



4. *Melnik T.E.* Gosudarstvennoe regulirovanie i samoregulirovanie v oblasti fizicheskoy kultury i sporta [State regulation and self-regulation in the field of physical culture and sports]. Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]. 2012. No. 3. Pp. 23—32.
5. *Ponkina A.I.* Gosudarstvennoe upravlenie i avtonomnaya instutualizatsiya v oblasti sporta [State administration and autonomous institutionalization in the field of sports]. Komissiya po sportivnomu pravu assotsiatsii yuristov Rossii; Natsionalnoe obedinenie sportivnykh yuristov Rossiyskoy Federatsii [Commission on Sports Law of the Association of Lawyers of Russia; National Association of Sports Lawyers of the Russian Federation]. Moscow, 2013. 143 p. (Seriya: Aktualnye problemy sportivnogo prava [Series : "Topical Issues of Sports Law"]. Vol. 19).
6. *Presnyakov M. V.* Pravovaya opredelennost i printsip razumnoy sderzhannosti zakonodatelya: problema formalnoy i materialnoy pravovoy opredelennosti [Legal certainty and the principle of reasonable restraint of the legislator: the problem of formal and material legal certainty]. Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and municipal law]. 2014. No. 4. Pp. 3—6.
7. *Romanets Yu.* Pravovaya opredelennost ili beznakazannost [Legal certainty or impunity?]. EZh-Yurist Publ., 2011. No. 49.
8. *Saraev V. V.* Ugolovnaya otvetstvennost za nezakonnoe predprinimatelstvo (st. 171 UK RF) v professionalnom sporte [Criminal responsibility for illegal business (article 171 of the Criminal Code of the Russian Federation) in professional sports]. Rossiyskiy sledovatel [Russian investigator]. 2012. No. 2. Pp. 21—24.
9. *Yurlov S. A.* Pravovaya priroda osobennosti i obshchaya kharakteristika sportivnykh pravootnosheniy [Legal nature, features and general characteristics of sports relations]. Vestnik RUDN [RUDN Journal]. 2014. No. 4. Pp. 170—175.
10. *Chappelet J.-L.* Autonomy of sport in Europe. Council of Europe Publishing. April 2010.
11. *Kędzior M.* Autonomia organizacji sportowych w świetle prawa polskiego i unii europejskiej [Autonomy of sports organizations in the light of Polish law and European Union law]. Sport Wyczynowy. 2007. № 13 (505—507). Pp. 6—15. (in Polish).
12. *Tonk M., Nagy-Méhész, 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. 2010. Vol. 1. No 1. Pp. 103—120.