

Московский государственный юридический университет
им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
Институт современного прикладного права
Кафедра спортивного права

Государственное управление в сфере спорта

Учебник для магистров

**Под редакцией доктора юридических наук,
профессора И.В. Понкина**

Москва
2017

УДК 351/354; 342.9; 342.2; 342.5; 342.6; 342.9; 34.79
ББК 67:75; 67.4; 65.05; 60.8

Рекомендовано

*кафедрой спортивного права Института современного прикладного права
Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Научные рецензенты:

*доктор юридических наук, профессор
Дугенец Александр Сергеевич*

*доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственного и
муниципального управления факультета государственного и муниципального
управления Института государственной службы и управления
РАНХиГС при Президенте РФ*

Ботнев Владимир Константинович

*доктор педагогических наук, профессор
Петракова Татьяна Ивановна*

Государственное управление в сфере спорта: Учебник для магистров / Понкин И.В., Редькина А.И., Соловьёв А.А., Шевченко О.А. / Науч. ред.: д.ю.н., проф. И.В. Понкин; предисловие: к.ю.н., доц. Д.И. Рогачев / Кафедра спортивного права Института современного прикладного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – М.: Буки Веди, 2017. – 485 с.

ISBN 978-5-4465-1419-9

Настоящий учебник подготовлен профессорско-преподавательским составом Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами высшего образования для обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» (квалификация «магистр»). В учебнике раскрыты ключевые вопросы и актуальные проблемы тематического горизонта правового обеспечения и реализации государственного управления в сфере спорта, изложено содержание референтных правовых и регламентных норм, актов и документов. Учебник состоит из 10 глав, содержащих систематизированное изложение материала. Законодательство приведено по состоянию на ноябрь 2016 г. – январь 2017 г. Цитаты из иностранных источников, если не указано иное, приведены в переводах авторов соответствующих параграфов.

Учебник предназначен для магистрантов, юристов, адвокатов, руководителей и сотрудников органов государственного управления в сфере спорта, руководителей и менеджеров спортивных организаций, спортсменов, спортивных тренеров, а также для тех, кто интересуется вопросами правового регулирования и государственного управления в сфере спорта.

ISBN 978-5-4465-1419-9

© Авторы соответствующих параграфов, 2017

Содержание

Предисловие (Рогачев Д.И.)	7
Глава 1. Предметно-объектная область государственного управления в сфере спорта	9
§ 1.1. Объём и особенности предметно-объектной области государственного управления в сфере спорта (Понкин И.В., Редькина А.И.)	9
§ 1.2. Понятия «спорт», «профессиональный спорт», «любительский спорт», «спорт высших достижений», «массовый спорт» (Понкин И.В., Редькина А.И.)	16
§ 1.3. Понятие и структура спортивного продукта (Понкин И.В., Редькина А.И.)	41
Глава 2. Государственное управление и государственная политика в сфере спорта: понятия, место и значение	58
§ 2.1. Общие понятия государственного управления и государственной политики (Понкин И.В.)	58
§ 2.2. Понятие, место и значение государственного управления в сфере спорта (Понкин И.В., Редькина А.И.)	66
Глава 3. Интересы государства и цели государственного управления в сфере спорта	77
§ 3.1. Собственные интересы государства в сфере спорта. Публичные интересы в сфере спорта (Понкин И.В., Редькина А.И.)	77
§ 3.2. Цели и целеполагание государственного управления и государственной политики в сфере спорта (Понкин И.В., Редькина А.И.)	90
§ 3.3. Стратегическое планирование в сфере спорта (Понкин И.В., Редькина А.И.)	102

Глава 4. Правовое и иное нормативное регулирование в сфере спорта. Правовое обеспечение государственного управления в сфере спорта	108
§ 4.1. Цели и значение правового обеспечения государственного управления в сфере спорта <i>(Понкин И.В.)</i>	108
§ 4.2. Понятие и предмет спортивного права <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	114
§ 4.3. Спортивное право как комплексная отрасль права: pro et contra <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	118
§ 4.4. Классификации моделей нормативного регулирования в сфере спорта <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	125
§ 4.5. Система правового обеспечения государственного управления в сфере спорта в Российской Федерации <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	135
§ 4.6. Систематизация законодательства о спорте <i>(Соловьёв А.А.)</i>	155
§ 4.7. Первые законодательные акты о спорте в зарубежных государствах <i>(Понкин И.В., Соловьёв А.А., Редькина А.И.)</i>	162
§ 4.8. Понятие и особенности lex sportiva <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	170
§ 4.9. Интерпреляции спортивного права, lex sportiva и lex mercatoria <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	179
§ 4.10. Место и значение регламентных норм спортивных организаций (lex sportiva) в общем объёме регулирования в сфере спорта <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	186
§ 4.11. Сочетание государственного, договорного регулирования и саморегулирования труда в сфере спорта <i>(Шевченко О.А.)</i>	214
Глава 5. Система органов государственного управления в сфере спорта	227
§ 5.1. Системность государственного управления в сфере спорта и классификации моделей государственного управления в сфере спорта <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	227
§ 5.2. Система органов государственного управления в сфере спорта в Российской Федерации <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	242
§ 5.3. Система органов государственного управления в сфере спорта за рубежом <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	259

Глава 6. Инструменты государственного управления в сфере спорта	274
§ 6.1. Понятие и виды инструментов государственного управления в сфере спорта <i>(Понкин И.В.)</i>	274
§ 6.2. Государственный контроль в сфере спорта <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	284
§ 6.3. Государственные услуги и государственные работы в сфере спорта <i>(Понкин И.В.)</i>	292
§ 6.4. Государственные задания государственным учреждениям в сфере спорта <i>(Редькина А.И.)</i>	299
§ 6.5. Риск-ориентированное государственное управление в сфере спорта <i>(Понкин И.В.)</i>	303
§ 6.6. Инструменты превенции и пресечения применения допинговых средств в сфере спорта (на примере зарубежного опыта) <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	307
§ 6.7. Инструменты превенции и пресечения противоправного поведения спортивных болельщиков и обеспечения их надлежащего поведения во время проведения спортивных мероприятий <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	317
§ 6.8. Стандартизация и сертификация в сфере спорта <i>(Редькина А.И.)</i>	340
§ 6.9. Режим ручного управления в государственном управлении <i>(Понкин И.В.)</i>	346
Глава 7. Государственное финансирование спорта	353
§ 7.1. Государственное финансирование спорта как инструмент государственного управления в сфере спорта <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	353
§ 7.2. Правовые возможности, мотивы, условия и пределы финансовой поддержки государством профессионального спорта <i>(Понкин И.В., Редькина А.И.)</i>	375

Глава 8. Государственное управление и самоуправление в сфере спорта	401
§ 8.1. Пределы вмешательства государства в сферу спорта (Понкин И.В., Редькина А.И.)	401
§ 8.2. Автономность спорта (Редькина А.И.)	404
§ 8.3. Автономный внеправовой нормативный порядок в сфере спорта (Понкин И.В., Редькина А.И.)	411
§ 8.4. Интерреляции между юрисдикцией государства и компетенцией международной спортивной организации (Понкин И.В., Редькина А.И.)	419
§ 8.5. Нормы о юрисдикционных и внеюрисдикционных третейских и других судах по разрешению спортивных споров в зарубежном законодательстве (Понкин И.В., Редькина А.И.)	435
Глава 9. Административная ответственность в сфере спорта	448
§ 9.1. Общие вопросы (Редькина А.И.)	448
§ 9.2. Административная ответственность в сфере спорта в Российской Федерации (Редькина А.И.)	451
§ 9.3. Административная ответственность в сфере спорта в зарубежных государствах (Понкин И.В., Редькина А.И.)	457
Глава 10. Универсум, онтология, процесс государственного управления в сфере спорта	469
§ 10.1. Юридическое пространство (Понкин И.В.)	469
§ 10.2. Порядок в сфере спорта (Понкин И.В.)	475
§ 10.3. Спортивный процесс и процесс государственного управления в сфере спорта (Понкин И.В.)	480

Предисловие

«Скажи мне – и я забуду, покажи мне – и я запомню, дай мне сделать – и я пойму» – эта образовательная максима, приписываемая Конфуцию, нисколько не исключает необходимости грамотного, адекватного и полноценного научения, представления учебного материала для студентов и слушателей. Подача качественного учебного материала – это первичная основа выстраивания любых образовательных технологий.

Одной из проблем современного юридического образования в России нередко является негодное качество учебников, задействуемых в учебном процессе, неверные методические подходы, реализуемые в высшем юридическом образовании.

Эдуард Лабулэй в своей книге «Юридическое образование во Франции и реформы, в которых оно нуждается», вышедшей в Париже ещё в 1839 году, отмечал, что преподавание права во Франции тогда являлось «слишком поверхностным, неполным, устаревшим», писал, что «юридическому образованию не хватает практической составляющей; между учреждением подготовки юристов и адвокатской конторой, между общей теорией и деловой практикой сегодня существует пропасть»¹. Почти две сотни лет назад сказанные слова звучат как будто адресованные ко дню сегодняшнему.

В особо уязвимом положении оказываются программы по новым (в смысле – недавно введённым) направлениям подготовки; таковые, в принципе, почти не обеспечены учебными пособиями.

Преподавание спортивного права – это, к нашему сожалению, экзотика для России. И это при том, что действуют десятки тысяч спортивных объектов, в составе администрации каждого из которых вполне ожидаемо было бы увидеть юриста, разбирающегося в спортивном праве. Действуют многие тысячи спортивных организаций, каждой из которых, мягко говоря, не помешал бы юрист по спортивному праву. В 85 субъектах Российской Федерации и в двух десятках тысяч муниципальных образований России имеются органы исполнительной власти в сфере спорта (пусть, иногда их функционал распространяется также и на иные сферы, помимо спорта), в которых так же ожидаемо увидеть хотя бы по

¹ *Laboulaye É.* De l'enseignement de droit en France et des réformes dont il a besoin. – Paris, 1839. – P. 10, 18. Пер. цит. по: *Понкин И.В.* Общая теория публичного управления: Избранные лекции / МИГСУ РАНХиГС. – М., 2013. – 196 с. – С. 4.

одному юристу, специализирующемуся на спортивном праве. А есть ещё множество юридических фирм, обслуживающих спорт и индустрию спорта, есть подразделения правоохранительных органов.

Кафедра спортивного права Института современного прикладного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина продолжает линейку учебников, начатую двумя изданиями 2016 года².

Настоящее издание посвящено тематическому горизонту, охватывающему разнообразные вопросы и актуальные проблемы государственного управления в сфере спорта.

Наша кафедра, рекомендуя настоящий учебник к изданию, искренне надеется, что это издание принесёт существенную пользу в подготовке студентов и слушателей, которые выйдут из нашей альма-матер подготовленными и востребованными профессионалами.

Рогачев Денис Игоревич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой спортивного права Института современного прикладного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

² Спортивное право России: Уч. для магистров / Под ред. Д.И. Рогачева / Московский гос. юридич. университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – М.: Проспект, 2016. – 640 с. Sports Law in Russia / Ed. by D.I. Rogachev, O.A. Shevchenko. – Moscow: Prospekt, 2016. – 224 с.

ГЛАВА 1. Предметно-объектная область государственного управления в сфере спорта

§ 1.1. Объём и особенности предметно-объектной области государственного управления в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Спорт как вид состязательности людей давно и прочно занимает своё особенное место в жизни различных народов и культур³.

Специфика государственного управления в сфере спорта в существенной степени определяется особенностями предметно-объектной области такого государственного управления, то есть особенностями того, чем и кем именно управляет государство в лице своих органов в вышеозначенной сфере общественных отношений.

Одним из активных «поставщиков» неопределённостей, рисков и дефектов (в том числе ошибок) в государственном управлении⁴ в сфере спорта является непонимание или игнорирование специфических особенностей предметно-объектной области государственного управления в указанной сфере.

Ключевые особенности предметно-объектной области государственного управления в сфере спорта

Обоснованно выделять следующие ключевые **особенности предметно-объектной области государственного управления в сфере спорта, определяющие, соответственно, специфику государственного управления в этой сфере:**

1. Автономность спорта, детерминирующая пределы вмешательства государства в сферу спорта и объективно обусловленная определённой, объективно существующей ригидностью (неподверженностью или существенно сниженной подверженностью, принципиальной устойчивостью, резистентностью) значительной части общего объёма отношений в этой сфере к управленческому (в том числе регламентирующему) воздействию и влиянию со стороны органов

³ Алтухов С.В. Ивент-менеджмент в спорте. Управление спортивными мероприятиями: Уч.-методич. пособие. – М.: Советский спорт, 2013. – 208 с. – С. 16.

⁴ См.: Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с.

государственного управления в рамках и в процессе государственного управления и, соответственно, сниженной управленческой способностью государства в этой сфере. Автономность спорта не абсолютна, но ограничена некоторыми пределами, соблюдение которых обязательно для всех сторон – и для органов публичной власти, и для иных субъектов спортивных отношений. При этом некоторые сегменты общественных отношений в сфере спорта в существенной части принципиально не поддаются трансформации, переоформлению в правовые отношения, и попытка урегулировать таковые правом приведёт к их существенной деформации, искажениям и фактическому их блокированию (по сути дела – запрету), что, в свою очередь, будет являться противоправным посягательством на ряд важных прав и свобод человека⁵, прежде всего – на право на спорт⁶.

2. Существенная специфика сферы спорта, определяемая attrактивным для спорта значением состязательности.

Согласно нашему (в соавторстве с О.А. Шевченко) определению, **состязательность (соревновательность) в спорте** – реализуемая в сфере спорта форма общественных отношений (включая методы и механизмы), сопряжённая с достижением цели установления более соответствующей определённым установленным в виде спорта требованиям состязающейся стороны (участника спортивного соревнования – спортсмена, спортивной команды, игрового состава (команды) спортивного клуба, спортивной сборной) посредством фиксации и сопоставительной (в сопоставлении с результатами другого участника (других участников) или с определёнными фиксированными параметрами) оценки активно участвующей третьей стороной (спортивный судья, рефери, коллегия таковых) результативности действий вышеуказанных состязающихся сторон, с последующим исключением из числа таких сторон тех, которые показали более низкие результаты и/или несоответствие установленным требованиям.

3. Значительное многообразие субъектов (сторон) отношений в сфере спорта (реальных или потенциальных объектов государственного управления в сфере спорта) – субъектов разного уровня и разной природы, имеющих самые различные приоритеты и сложные интерреляции (соотношения и взаимодействия) между собой (как внутри, так и вне сферы спорта), по-группно образующие между собой плоскостную (горизонтально гетерогенно распределённую) систему, взаимодействие сегментов которой

⁵ Понкина А.И. [Гребёкина А.И.] Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 86.

⁶ О праве на спорт см.: Гребнев Р.Д. Конституционное право на спорт / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 117 с.

(например, относящихся к разным видам спорта) между собою сведено к самому минимуму или практически отсутствует. Широкий круг субъектов спорта включает как низовые децентрализованные, горизонтально распределённые (в том числе сетевые) сообщества организаций и физических лиц, так и многочисленные иерархически выстроенные комплексы профессиональных спортивных организаций, а также включает широкий спектр коммерческих организаций (инвесторов, деловых партнёров и проч.), образовательных организаций, зрителей спортивных массовых зрелищных мероприятий и других спортивных соревнований, спортивных болельщиков, государственные и муниципальные органы.

Соответственно, структура управления спортом представляет собой децентрализованную самореферентную и самовоспроизводящуюся систему, включающую большое число разнообразных спортивных организаций, связанных сложными и дифференцированными отношениями с одноуровневыми и вышестоящими руководящими и/или координирующими организациями (дифференцированными по видам спорта, целям и формам деятельности, структуре и особенностям принятия решения, степени централизованности / децентрализованности и т.д.). Органы публичной власти объективно не в состоянии эффективно и с должной pertinентностью (т.е. с соответствием обоснованным потребностям ожиданиям) управлять всем массивом отношений в сфере спорта и поэтому вынуждены признавать самоуправление в сфере спорта и даже делегировать часть своих полномочий самоуправляемым структурам в сфере спорта, а также признавать нормативную и институциональную автономность спорта (в определённых границах)⁷.

4. Значительное многообразие субъектов управления спортом (помимо органов государственного и муниципального управления). Исторически органы публичной власти предоставляли негосударственным-немуниципальным органам управления спортом значительную автономию управлять своими делами, не прибегая к специальному законодательству о спорте, поэтому в сфере спорта существует обширный набор правил саморегулирования, основанных, в том числе на корпоративном и коммерческом праве. При этом сложнейшие интерреляции связывают и непосредственно негосударственные-немуниципальные органы управления в сфере спорта (то есть органы самоуправления) между собой. Спортивные организации и органы управления спортом на национальном и международном уровнях имеют самые разные роли и обязанности (и это многообразие даже несколько редундантно, то есть существенно

⁷ Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 84–85.

избыточно), которые отражают точки зрения как органов управления спортивных организаций, так и органов публичной власти; роль и значение органов управления спортом определяются их влиянием на отношения между заинтересованными сторонами.

5. Наличие (фиксируемого во многих странах мира) тренда развития общественных отношений в сфере спорта, предопределяющего существенное повышение роли государственного управления (в том числе государственного регулирования) в указанной сфере в пределах полномочий органов государства одновременно с повышением роли самоуправления, в том числе саморегулирования, в этой области, а равно усложнение взаимодействия двух указанных регулирующих систем. Негосударственные-немуниципальные органы управления спортом сложным образом взаимодействуют с органами государственного управления в сфере спорта в условиях специфического автономного внеправового (экстра-правового) нормативного порядка в сфере спорта.

6. Интерсекциональность различных сегментов сферы спорта. Речь идёт о интерсекциональности (не столько о размытости границ, сколько о принципиальной пересекаемости сфер, об их определённой частичной наложенности друг на друга) профессионального и любительского спорта, спорта высших достижений и спорта массового. Сказанное, в частности, проявляется в сложности исчерпывающе чёткого разграничения профессионального спорта и любительского спорта в правовом регулировании спорта во многих государствах, а также в том, что спортивные объекты профессионального спорта служат широкому спектру публичных интересов, обслуживают существенно более широкую аудиторию, нежели только профессиональные спортсмены, профессиональные спортивные команды и профессиональные спортивные клубы. Кроме того, следует указать присущую системе профессионального спорта акцентированность на эффективное создание привлекательного образа спорта в целом, положительное пропагандистское влияние профессионального спорта на привлечение в массовый спорт детей и молодёжи.

7. Интерсекциональность различных аспектов и элементов онтологии (бытийствования, существования) спорта, находящихся в сложных интерреляциях (соотношениях), в том числе взаимной обусловленности. Так, институциональный спорт в любых своих проявлениях прямо или косвенно связан с экономическими отношениями, а индустрия спорта является неотъемлемой частью спорта. Многие организации, чья деятельность связана со спортом, формально не являются коммерческими при том, что они всё равно осуществляют деятельность, являющуюся по своей природе коммерческой. Сфера

профессионального спорта – это, в первую очередь, шоу-бизнес-индустрия, то есть сфера преимущественно частных интересов, а публичным интересам де-факто придаётся второстепенное значение. Более того, сфера профессионального спорта – это сегодня много больше бизнес, нежели спорт в чистом виде, а значит, эта сфера связана с частными бизнес-интересами. Спортивные отношения (в их «чистом» виде) находятся в сложных интерреляциях с отношениями по поводу прав интеллектуальной собственности, по поводу гражданско-правовых и связанных с ними экономических прав и т.д.

Причём судебная практика по этим вопросам является весьма противоречивой. В 1922 году Верховный суд США в своём решении по делу с участием федеральной лиги пришел к выводу о том, что спорт не является разновидностью коммерческой деятельности, что стало причиной проведения ряда слушаний в Конгрессе США относительно проблем антимонопольного законодательства. Напротив, Европейский суд справедливости в своих решениях по ряду дел, в числе которых – знаменитое дело Босмана, чётко артикулировал то, что спорт, созданный и управляемый как бизнес, является коммерческим видом деятельности и, соответственно, к нему применяются нормы антимонопольного законодательства⁸.

8. Интерсекциональность порядков⁹ (различной природы) в сфере спорта.

9. Детерминированность историческими факторами особенностей организации многих видов спорта, в частности географического распределения их институционализаций, их порядков.

10. Допустимость определённых форм насилия в спорте (спортивные единоборства и др.).

По словам Аннелиз Нельсон, представляет самостоятельный интерес вопрос, связанный с применением уголовного законодательства в отношении спорта, когда речь идёт о совершении насилия в спорте.

⁸ *Sauer R.D.* Sport, the State, and the Market [Спорт, государство и рынок] // Occasional Paper. – 2008. – № 49. – 24 p. – P. 19.
<<http://www.fnf.org.ph/downloadables/Sport,%20State,%20Market.pdf>>.

⁹ О понятии «порядок» см.: *Понкин И.В.* Теория государственного управления: содержание понятия «порядок» // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 8–10; *Понкин И.В.* К вопросу о содержании понятия «порядок» // Нравственные императивы в праве. – 2015. – № 4. – С. 3–5; *Понкин И.В.* К вопросу о содержании понятия «социальный порядок» // Социальное государство: конституционные модели и потенциал трансформации: Матер. междунар. науч.-практич. конф. (Белгород, 17–18.06.2016) / НИУ «БелГУ», Варминско-Мазурский универс. в Ольштыне (Польша), Великотырновский универс. Святых Кирилла и Мефодия (Болгария), Центр. универс. Богемии (Чехия). – Белгород: ГИК, 2016. – 294 с. – С. 60–64; *Понкин И.В., Понкина А.И.* К вопросу о понятии и особенностях автономного внеправового нормативного порядка в области спорта // Вестник Пермского Университета. Сер. «Юридические науки». – 2016. – № 1. – С. 28–34.

Ключевыми элементами насилия в спорте являются причинение физического вреда, вина в виде умысла и несоблюдение правил игры. Первые два указанных элемента отражены в уголовном праве всех государств мира, последний же используется уголовным правом для определения наличия и сущности умысла спортсмена. Однако проблема заключается в том, что насилие присуще некоторым видам спорта. Таким образом, до рассмотрения государственными органами судебной власти случаи насилия в спорте доходят крайне редко, а когда это происходит, лицо, совершившее насилие в спорте, как правило, подвергается более мягкому наказанию. Кроме того, основная проблема при судебном рассмотрении случаев применения насилия в спорте заключается в затруднительности доказывания наличия умысла в действиях спортсмена, особенно во время игры и в рамках её правил¹⁰.

11. Детерминированность особенностями сферы спорта прямых и непосредственных собственных интересов государства в этой сфере и в этой сфере (см. параграф 3.1).

Описанные выше особенности предметно-объектной области государственного управления в сфере спорта в существенной степени пересекаются с **особенностями предметно-объектной области спортивного права, определяющими её уникальность.**

Ключевые направления государственного управления в сфере спорта

Ключевыми направлениями государственного управления в сфере спорта являются нижеследующие:

- управление спортивным порядком;
- управление спортивным процессом;
- управление массивами нормативно-правового регулирования в сфере спорта, в целом правовым порядком в сфере спорта и взаимодействием правового порядка с автономным внеправовым (экстра-правовым) нормативным порядком в сфере спорта¹¹;
- управление системой органов государственного управления в сфере спорта, их надлежащим и эффективным функционированием и их должным взаимодействием (солидарным, субсидиарным и иным

¹⁰ Nelson A. When, where and why does the State intervene in Sport: a contemporary perspective [Когда, где и почему государство вмешивается в сферу спорта: современная перспектива] // Sports Law eJournal. – 07.01.2005. – 18 p. – P. 10–12.

¹¹ См.: Понкин И.В., Понкина А.И. К вопросу о понятии и особенностях автономного внеправового нормативного порядка в области спорта // Вестник Пермского Университета. Сер. «Юридические науки». – 2016. – № 1. – С. 28–34.

сотрудничеством) между собой и с иными субъектами управления в сфере спорта;

– управление организацией и реализацией спортивной деятельности, проектированием и реализацией спортивных программ и мероприятий в рамках всей страны или определённых её частей;

– управление находящимися в государственной собственности спортивной инфраструктурой, спортивными сооружениями и спортивным оборудованием;

– управление государственными спортивными организациями и управление правовым положением и правовыми условиями деятельности прочих спортивных организаций;

– управление государственными бюджетными финансовыми потоками, направляемыми в сферу спорта, управление финансами государственных бюджетных и внебюджетных фондов в сфере спорта и/или для целей спорта;

– управление системой и процессом оказания государственных услуг и производства государственных работ в сфере спорта;

– управление условиями инвестиционного и в целом бизнес-климата в сфере спорта, управление (участие в управлении) государственными бизнес-проектами и проектами государственно-частного партнёрства¹² в сфере спорта;

– управление системой спортивного образования и спортивной подготовки в сфере спорта (управление образованием и подготовкой спортсменов, спортивных тренеров, спортивных судей, спортивных менеджеров, спортивных врачей);

– управление (в пределах возможного и допустимого для государства) взаимодействием различных субъектов управления спортом;

– управление пропагандой ценностей спорта (ценностей Фэйр Плэй и, шире, социальной ценности спорта) и привлекательности массового спорта (как формы рекреационной деятельности и оздоровления), детско-юношеского спорта и здорового образа жизни;

– управление безопасностью, правопорядком, общественным порядком и условиями соблюдения законности в сфере спорта.

¹² См. о государственно-частном партнёрстве: *Сазонов В.Е.* Государственно-частное партнёрство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра админ. и финанс. права РУДН. – М., 2012. – 492 с.

§ 1.2. Понятия «спорт», «профессиональный спорт», «любительский спорт», «спорт высших достижений», «массовый спорт»

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Исследуя особенности предметно-объектной области государственного управления в сфере спорта, прежде всего, следует разобраться с основными понятиями, отражающими специфику исследуемой области, – с понятием «спорт», а также с парными понятиями: «профессиональный спорт» и «любительский спорт», «спорт высших достижений» и «массовый спорт».

Закрепление точной правовой дефиниции понятия «спорт» на законодательном уровне необходимо для более чёткого определения основных направлений государственного управления в данной сфере.

1.2.1. Понятия «спорт» и «массовый спорт»

Фредерик Бюй, Жан-Мишель Мармэйу, Дидье Пораккья и Фабрис Риццо подчёркивают, что юридическое определение понятия «спорт» имеет не только теоретический интерес, что без юридического определения спорта невозможен надлежащий учёт спортивной специфики, что «определения являются основными орудиями юристов, отыскивающих в таковых источники своих классификаций и способы понимания и интерпретации фактических ситуаций, квалификации таковых с позиции права... Определение понятия “спорт” представляется необходимым, чтобы дать этому предмету одно из наиболее необходимых теоретических и практических оснований»¹³.

Согласно Мануэлю Жозе Гомесу Тубино, происхождение термина «спорт» следует вести от XIV века, когда моряки, чтобы демонстрировать и поддерживать в должной форме свои физические навыки, в том числе связанные с какими-то их увлечениями (подвижными играми), сходили на берег, что именовалось как «рас-портировать себя» (иначе говоря – покинуть порт)¹⁴.

¹³ Buy F., Marmayou J.-M., Poracchia D., Rizzo F. Droit du Sport: Manuel [Спортивное право: Уч.]. 2^{ème} édition. – Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2009. – 922 p. – P. 1–2.

¹⁴ Tubino M.J.G. O que é esporte. – São Paulo, 1993. – P. 8.

Как указывают Фредерик Бюй, Жан-Мишель Мармэйу, Дидье Пораккья и Фабрис Риццо, этимологически слово «спорт» выступает производным (аферезой) слова «desport»¹⁵. По словам Рэймона Томá, «в старом французском языке это слово означало отдых, развлечение или забаву. В этой смысловой форме оно преодолело Ламанш, чтобы оказаться включённым в английский язык, став “Disport”, а затем – “sport”. Вначале оно там обозначало увеселительную деятельность, присущую знати. Впоследствии оно примет другой смысл и будет использоваться только по отношению к некоторым дисциплинам, часто жестоким, интересным и свойственным поэтому “простонародью”, которое находило в них средства к существованию. Это слово вновь появляется во Франции в XIX веке в своей сокращённой форме и обозначает различные дисциплины, такие, как лошадиные бега, бокс или борьба. На заре XX века и до 1960-х годов его смысл расширяется и охватывает всю физкультурную и спортивную деятельность, досуговую и состязательную деятельность»¹⁶.

По версии, транслируемой С.В. Алтуховым и А.И. Воробьёвым, «этимологически слово “спорт” восходит к позднелатинскому глаголу *deportare* и возникло в английском языке. Первоначально оно означало “отвлекаться”, “развлекаться”, “веселиться” – как раз всё, что делают *in sport* (“в спорте”) и *for love* (“по любви”). В узком смысле оно обозначало охоту на *game* (“дичь”). Эта коннотация из средневековой дворянской культуры сохранилась в английском языке до сегодняшнего дня»¹⁷.

Ниже представлены авторские (авторов настоящего параграфа) определения понятий «спорт» и «массовый спорт».

Спорт – это область общественных отношений, распределённая и децентрализованная стратифицированная система институционализированной и регламентированной деятельности в соревновательных, образовательных, культурно-досуговых, оздоровительных или предпринимательских целях, связанной с организованным или неорганизованным осуществлением одним лицом или несколькими лицами или объединением лиц по определённым правилам и процедурам в тренировочной форме (включая показательные выступления) и (или) в формах, связанных с преодолением себя (прохождением физического испытания) или с состязанием с соперником, физических и

¹⁵ *Buy F., Marmayou J.-M., Poracchia D., Rizzo F. Droit du Sport: Manuel* [Спортивное право: Уч.]. 2^{ème} édition. – Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2009. – 922 p. – P. 5.

¹⁶ *Thomas V.R. Histoire du sport* [История спорта]. – Paris: PUF, 1999. – P. 15. Перев. цит. по: Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – С. 82.

¹⁷ *Алтухов С.В., Воробьёв А.И. Три Σ спортивного менеджмента. Как не заблудиться в лабиринтах профессии.* – М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. – 228 с. – С. 23.

обеспечивающих их интеллектуальных действий, направленных на развитие, достижение, выражение и выявление высокого уровня морфофункциональных и психических возможностей и достижений участников, максимальной их производительности (техничности и (или) достижения высоких стандартов результативности) и (или) установление из числа двух или более состязающихся сторон (единоличных или командных участников) одной лучшей в состязании (победителя)¹⁸.

Массовый спорт – сегмент сферы спорта, не относящийся напрямую к спорту высших достижений (хотя и сопряжённый с ним) и характеризуемый массовостью вовлечённости в него заинтересованных лиц с самыми разными параметрами спортивной подготовленности, вовлечённости в участие в спорте, организованности таких спортивных занятий.

1.2.2. Понятие «профессиональный спорт»

Вопрос о содержании понятия «профессионального спорта» (а равно связанный с ним вопрос о том, кого именно из спортсменов относить к группе профессиональных спортсменов) является одним из самых дискуссионных в науке спортивного права. В научной литературе было сказано немало «копий» по поводу этого определения.

В.М. Гелецкий выделяет 3 группы спортсменов-профессионалов:

1) спортсмены, которые стремятся успешно выступить как на Олимпийских играх, чемпионатах мира, так и в серии кубковых и коммерческих стартов;

2) спортсмены, имеющие высокие результаты, но не настраивающиеся на успешное участие в крупнейших соревнованиях. Главная их задача – успешное выступление в различных кубковых, коммерческих соревнованиях и стартах по приглашению;

3) спортсмены-ветераны, особенно специализирующиеся в спортивных играх, единоборствах, фигурном катании на коньках; эти спортсмены, поддерживая средний уровень физической подготовленности и очень высокий технический уровень, сопровождающийся высоким артистизмом, демонстрируют высшее спортивное мастерство ради зрителей и высоких заработков¹⁹.

¹⁸ Понкин И.В. К вопросу об определении понятия «спорт» // Седьмая междунар. науч.-практич. конф. «Глобализация спорта: Олимпийские игры и международные соревнования»: Матер. конф. / Под общ. ред. Д.И. Рогачева; сост. О.А. Шевченко. – М., 2013. – 188 с. – С. 136–142.

¹⁹ Гелецкий В.М. Теория физической культуры и спорта: Уч. пособие / Сиб. федер. ун-т. – Красноярск: ИПК СФУ, 2008. – С. 280.

Согласно определению О.А. Шевченко, **профессиональный спорт** – это «сложноструктурированный и нелинейно взаимодействующий комплекс общественных отношений, урегулированный международными актами, законодательством и иными нормативными правовыми актами, нормами мягкого права (регламентов и правил международных и национальных спортивных федераций, обычаев и принципов в сфере спорта), коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и индивидуальным договором, возникающих в связи с личным и систематическим участием профессионального спортсмена, тренера, судьи и (или) команды в спортивных соревнованиях и подготовкой к ним за определённое вознаграждение в целях достижения спортивного результата»²⁰.

Существует ещё множество других дефиниций, но все они страдают неполнотой или фрагментарностью описания понятия «профессиональный спорт». Связано это, не в последнюю очередь, с полисемичностью (многозначностью) понятия «профессиональный», которое может отражать как наличие трудовых отношений или иных оплачиваемых отношений, так и высокий уровень компетентности в постоянно реализуемом занятии (в профессии).

Кроме того, определённые сложности толкования понятия «профессиональный спорт» детерминированы проблемами интерпретации нормативной природы и содержания многообразия спортивно-трудовых отношений в профессиональном спорте²¹.

В контексте указанной дискуссии **представляет существенный интерес зарубежный опыт регулирования этих вопросов.**

Если говорить о прямом закреплении определения понятия профессионального спорта, то лишь относительно немногие законодательные акты о спорте различных государств мира содержат полновесное, развёрнутое такое определение, позволяющее действительно понять особенности профессионального спорта и его отличия, к примеру, от любительского спорта. Главным образом, такие определения можно встретить в законах государств в границах бывшего СССР, некоторых государств Латинской Америки и других регионов мира. При этом встречаются различные подходы. И связан такой разброс с

²⁰ Шевченко О.А. Особенности регулирования труда в сфере профессионального спорта / Междунар. ассоц. спорт. права (IASL); Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2014. – С. 31.

²¹ Пожалуй, на сегодня в России издано лишь одно научное исследование, отчасти вскрывающее некоторые из этих проблем, – см.: Шевченко О.А. Особенности регулирования труда в сфере профессионального спорта / Междунар. ассоц. спорт. права (IASL); Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2014.

различиями в моделях правового регулирования спорта, реализованных в разных государствах.

В целом, нормы, отражающие сущность профессионального спорта (на основании анализа законодательств зарубежных государств), можно разделить на **три основные группы**:

– прямое закрепление определения понятия профессионального спорта;

– прямое закрепление определения понятия профессионального спортсмена (в определённой степени отражающего содержание и характер профессионального спорта в целом);

– закрепление норм, косвенным образом позволяющих интерпретировать понятие профессионального спорта.

Прямое закрепление определения понятия профессионального спорта

Как устанавливает статья 67 **Декрета штата Чиуауа (Мексика) от 24.08.2005 № 248/05 – Закона «О физической культуре и спорте в штате Чиуауа»**²², «под профессиональным спортом понимается тот, в котором спортсмен является субъектом трудовых отношений и получает финансовое вознаграждение за свою деятельность».

Аналогичное положение содержится в статье 31 **Закона штата Коауила (Мексика) от 2014 года «О физической культуре и спорте в штате Коауила»**²³.

Согласно статье 91 **Закона штата Кинтана-Роо (Мексика) от 03.03.2008 «О физической культуре и спорте»**²⁴, «под профессиональным спортом понимается деятельность по поощрению, организации, развитию или участию в спортивной деятельности, которая осуществляется с целью получения прибыли».

Аналогичная норма содержится в статье 55 **Закона штата Тласкала (Мексика) от 01.12.2005 № 36 «О физической культуре и спорте в штате Тласкала»**²⁵.

²² Decreto del Estado de Chihuahua № 248/05 de 2005 – Ley de cultura física y deporte del Estado de Chihuahua (Última Reforma publicada: Periódico Oficial del Estado. – 09.05.2012. – № 37) // Periódico Oficial del Estado. – 19.11.2005. – № 93. <<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/149.pdf>>.

²³ Ley de cultura física y deporte del estado de Coahuila de Zaragoza // Periódico Oficial. – 17.06.2014. <<http://congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/coa204.pdf>>.

²⁴ Ley estatal del estado de Quintana Roo de 03.03.2008 de cultura física y deporte // Periódico Oficial. – 11.03.2008. <<http://www.congresoroqoo.gob.mx/leyes/educacion/ley118/L1420160330393.pdf>>.

²⁵ Ley del estado de Tlaxcala № 36 de 01.12.2005 de cultura física y deporte para el Estado de Tlaxcala // Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo LXXXIV,

Согласно статье 8 **Декрета штата Оахака (Мексика) от 27.04.2004 № 447 – Закона «О физической культуре и спорте в штате Оахака»**²⁶, под профессиональной спортивной деятельностью понимается «деятельность по поощрению, организации, развитию и участию в сфере спорта, осуществляемая с целью получения прибыли».

В соответствии со статьёй 16 **Закона Колумбии от 18.01.1995 № 181 «Об утверждении положений о развитии спорта, досуга, об обеспечении досуга, о физкультурной подготовке и о создании национальной системы спорта»**²⁷, под профессиональным спортом понимается «спорт, в котором участвуют физические лица за вознаграждение в соответствии с правилами соответствующей международной спортивной федерации».

Статья 68 **Закона Никарагуа № 522 «О спорте, физической культуре и физкультурном отдыхе»**²⁸ содержит следующее определение профессионального спорта: «это спортивная деятельность, которую осуществляют и развивают лица, мотивированные целью получения экономических выгод, основанная на условиях договоров, регулирующих отношения между сторонами, устанавливающих условия, количество, сроки, продолжительность и формы исполнения соответствующих обязательств».

Согласно статье 60 **Закона Эквадора от 2010 года «О спорте, физическом воспитании и отдыхе»**²⁹, «профессиональный спорт включает в себя деятельность, которая вознаграждается, и которую развивают на законных основаниях спортивные организации, осуществляющие поиск и подбор талантливых спортсменов высоких достижений».

В соответствии со статьёй 1 **Закона Марокко от 2010 года № 30-09 «О физической культуре и спорте»**³⁰, под профессиональным спортом

Segunda Época. – № 50, Segunda Sección. – 14.12.2005.
<<http://periodico.flaxcala.gob.mx/leyesv/Peri502a2005.doc>>.

²⁶ Decreto del estado de Oaxaca № 447 de 27.04.2004 – Ley de la cultura física y el deporte para el Estado de Oaxaca // Periódico Oficial del Estado de Oaxaca. – 08.05.2004.
<<http://www.congresoOaxaca.gob.mx/61/legislacion/leyes/046.pdf>>.

²⁷ Ley de Colombia № 181 de enero 18 de 1995 por la cual se dictan disposiciones para el fomento del Deporte, la Recreación, el Aprovechamiento del Tiempo Libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte // Diario Oficial. – 18.01.1995. – № 41.679.
<<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3424>>.

²⁸ Ley general de deporte, educación física y recreación física № 522 // <[http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/DA4F1759D80AE0CD062570A100577B4B?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/DA4F1759D80AE0CD062570A100577B4B?OpenDocument)>.

²⁹ Ley de República del Ecuador de 2010 del deporte, educación física y recreación // <<http://www.deporte.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-del-Deporte.pdf>>.

³⁰ Loi du Maroc № 30-09 relative à l'éducation physique et aux sports // Bulletin officiel. 04.11.2010. – № 5888.

понимаются все виды спорта, которыми занимаются или для занятия которыми нанимают за вознаграждение с целью исключительно осуществления спортивной деятельности в виде участия в спортивных мероприятиях и соревнованиях.

В соответствии с частью 1 статьи 55 **Закона Беларуси от 04.01.2014 № 125-3 «О физической культуре и спорте»**³¹, «профессиональный спорт – часть спорта, включающая предпринимательскую, трудовую и иную не запрещённую законодательством деятельность, направленную на достижение высоких спортивных результатов и связанную с получением вознаграждений (доходов) от организации спортивных мероприятий и (или) участия в них». **Ранее действовавший (ныне утратил силу) Закон Беларуси от 18.06.1993 № 2445-XII «О физической культуре и спорте»**³² интерпретировал указанное понятие следующим образом: «Профессиональный спорт – предпринимательская, трудовая и иная не запрещённая законодательством деятельность, направленная на достижение высоких спортивных результатов и получение доходов (вознаграждений) от организации спортивных мероприятий и (или) участия в них» (часть 1 статьи 32).

Пункт «҃» («жж») статьи 2 **Закона Армении от 26.06.2001 (ред. от 2011 года) «О физической культуре и спорте»**³³ закрепляет следующее определение: «профессиональный спорт – деятельность, преследующая получение прибыли в сфере спорта, в которой участвуют профессиональные спортивные организации (лиги, клубы, команды), спортсмены, избравшие спорт в качестве профессии».

Пункт 20 статьи 1 **Закона Казахстана от 03.07.2014 № 228-V (ред. на 22.01.2016) «О физической культуре и спорте»**³⁴ устанавливает следующее: «профессиональный спорт – составная часть спорта, направленная на организацию и проведение спортивно-зрелищных мероприятий (соревнований), за подготовку и участие в которых спортсмены, избравшие спорт в качестве профессиональной деятельности,

<<http://www.cabinetbassamat.com/fileadmin/Codes%20et%20lois/Autres/Loi%20n%2030-09%20relative%20a%20l%20education%20physique%20et%20aux%20sports.pdf>>.

³¹ Закон Республики Беларусь от 04.01.2014 № 125-3 «О физической культуре и спорте» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – 21.01.2014. – № 2/2123. <<http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11400125&p1=1>>.

³² Закон Республики Беларусь от 18.06.1993 «О физической культуре и спорте» (с послед. изменениями) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1993. – № 25. – Ст. 299. <<http://www.busel.org/texts/cat1er/id5ewgee.htm>>. Утратил силу.

³³ Закон Республики Армения от 26.06.2001 «О физической культуре и спорте» // <<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2032&lang=rus>>.

³⁴ Закон Республики Казахстан от 03.07.2014 № 228-V (ред. на 22.01.2016) «О физической культуре и спорте» // <http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31576150>.

получают вознаграждение в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан».

Закон Молдовы от 25.03.1999 № 330-XIV (ред. от 2016 года) «О физической культуре и спорте»³⁵ содержит следующее определение профессионального спорта: «профессиональный спорт – это спортивно-коммерческая деятельность, предусматривающая экономическую эффективность и высокую информационно-развлекательную ценность спортивных мероприятий» (часть 1 статьи 17).

Статья 43 **Закона Боливии от 2016 года «О спорте»³⁶** устанавливает, что «профессиональный спорт национального уровня включает в себя оплачиваемую деятельность и трудовые отношения, которые осуществляются только законно созданными и зарегистрированными в Министерстве спорта спортивными организациями и клубами».

Прямое закрепление определения понятия профессионального спортсмена

Согласно части 3 статьи 7 **Закона Автономного сообщества Мадрид (Испания) от 28.12.1994 № 15/1994 «О спорте в Автономном сообществе Мадрид»³⁷**, «профессиональными спортсменами являются те, кто прямо или косвенно получают основную заработную плату за участие в спорте».

Статья 19 **Закона Латвии от 13.11.2002 (ред. от 2016 года) «О спорте»³⁸** содержит определение профессионального спортсмена, в соответствии с которым «профессиональный спортсмен – это физическое лицо, которое на основании трудового договора и за согласованное вознаграждение готовится к спортивным мероприятиям и участвует в них».

Статья 125 **Декрета Гватемалы от 20.10.1997 № 76-97 – Национального закона Гватемалы «О физической культуре и спорте»³⁹**

³⁵ Закон Республики Молдова № 330-XIV от 25.03.1999 (ред. от 2016 года) «О физической культуре и спорте» // <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311652&lang=2>>.

³⁶ Ley Nacional del Deporte // <http://www.mindeportes.gob.bo/publicacion/Leyes/Ley_Nacional_del_Deporte>.

³⁷ Ley de la Comunidad de Madrid № 15/1994, de 28 de diciembre de 1994, del Deporte de la Comunidad de Madrid // <http://www.madrid.org/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf;jsessionid=D02D55487114120111B89F4F864E1AA1.p0323335?opcion=VerHtml&nmnorma=248&cdestado=P#no-back-button>.

³⁸ Sporta likums (Sports Law) // LV. – 13.11.2002. – № 165. <<http://www.likumi.lv/doc.php?id=68294>>.

³⁹ Ley Nacional de Cultura Fisica y del Deporte (Decreto № 76-97) de 20.10.1997 // <[http://www.cog.org.gt/sites/default/files/QuienesSomos/Ley_Nacional_de_Cultura_Fisica_y_de_L_Deporte\(Decreto%20%2076-97\).pdf](http://www.cog.org.gt/sites/default/files/QuienesSomos/Ley_Nacional_de_Cultura_Fisica_y_de_L_Deporte(Decreto%20%2076-97).pdf)>.

содержит такое определение профессионального спортсмена: «под профессиональным спортсменом понимается физическое лицо, которое принимает участие в соревнованиях за вознаграждение в соответствии с правилами соответствующей международной федерации».

В соответствии со статьёй 29 **Закона Литвы от 20.12.1995 № I-1151 (ред. от 2017 года) «О физической культуре и спорте»**⁴⁰, профессиональным спортсменом является спортсмен, участвующий в подготовке к спортивному соревнованию и принимающий в нём участие за заработную плату, выдаваемую ему спортивной организацией, с которой у него заключен соответствующий договор.

Статья 68 **Закона Никарагуа № 522 «О спорте, физической культуре и физкультурном отдыхе»**⁴¹ содержит следующее определение профессиональных спортсменов – это «спортсмены, которые занимаются каким-либо видом профессионального спорта и получают за это вознаграждение».

Закрепление норм, косвенным образом позволяющих интерпретировать понятие профессионального спорта

Так, в соответствии с отдельным параграфом статьи 2 **Федерального закона Бразилии от 24.03.1998 № 9.615 (ред. от 28.07.2016) «Об общих правилах спорта и о других вопросах» («Закона Пеле»)**⁴², «использование и управление профессиональным спортом представляет собой экономическую деятельность, осуществляемую в соответствии со следующими принципами:

- I) финансовая и административная прозрачность;
- II) соблюдение норм нравственности при управлении спортом;
- III) социальная ответственность директоров;
- IV) дифференцированные отношения по сравнению с непрофессиональным спортом;
- V) участие в организации спорта во всей стране».

⁴⁰ Kūno kultūros ir sporto įstatymas / Lietuvos respublikos (1995 m. gruodžio 20) // <<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.791BF9249C9C>>.

⁴¹ Ley general de deporte, educación física y recreación física № 522 // <[http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/DA4F1759D80AE0CD062570A100577B4B?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/DA4F1759D80AE0CD062570A100577B4B?OpenDocument)>.

⁴² Федеральный закон Бразилии от 24.03.1998 № 9.615 (ред. от 28.07.2016) «Об общих правилах спорта и о других вопросах» [Lei № 9.615, de 24 de Março de 1998 «Istitui normas gerais sobre desporto e dá outras providências» (Lei Pelé)] // <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm>.

Статья 11 **Закона Боливии от 07.07.2004 № 2770 «О спорте»**⁴³, **утратившего на настоящий момент силу**, однако представляющего определённый научный интерес в рамках настоящего исследования, устанавливала следующее:

«Профессиональный спорт функционирует в следующих рамках:

I. Клубы, которые осуществляют деятельность в сфере профессионального спорта, могут быть организованы в форме учреждений без цели получения прибыли и некоммерческих организаций.

II. Клубы, осуществляющие развитие профессионального спорта, должны обязательно иметь техническую организационную структуру, соответствующую спортивную инфраструктуру и разработать режимы спортивной подготовки.

III. Профессиональный спортсмен получает за предоставление своих услуг денежное вознаграждение, предусмотренное в его трудовом договоре...».

Ниже представлено **авторское определение** авторов настоящего параграфа.

Профессиональный спорт – совокупность форм занятия спортом и сопряжённых с ними видов деятельности и общественных отношений (включая спортивные, спортивно-трудоу, предпринимательские, а также реализуемые в спортивных организациях дисциплинарные и служебно-иерархические отношения) по поводу профессионального спортивного процесса и профессиональных спортивных интересов, в том числе по поводу:

– организации и систематического проведения органами публичной власти и/или спортивными и другими организациями спортивных (в том числе спортивно-зрелищных) мероприятий (профессиональный спортивный ивент-менеджмент) в целях получения экономической выгоды и/или развития вида спорта согласно нормативно установленным правилам организации и проведения таких мероприятий;

– систематического (при непосредственном участии руководителей спортивных организаций и профессиональных спортивных тренеров) тренировочно-подготовительного и соревновательного (показательно-сопоставительного) участия в спортивных мероприятиях спортсменов (на основе трудового договора, гражданско-правового договора или, в отдельных случаях, на основе прохождения квалификационного ценза) за определённое вознаграждение в виде материальных (зароботная плата, денежное довольствие, премиальные

⁴³ Ley de Bolivia del deporte № 2770 de 7 de julio de 2004 // <<http://www.sns.gob.bo/documentacion/normativas/LEY%20DEL%20DEPORTE.pdf>>. Утратил силу.

и др.) и/или не связанных с частными рекреационными интересами нематериальных благ (престиж, удовлетворение личных притязаний на лучшие позиции, получение спортивной квалификации определённого уровня) от организаторов мероприятий, своих спортивных организаций или спортивных спонсоров и др., единолично или в составе профессиональных спортивных команд, в целях достижения высоких спортивных результатов и (или) спортивного первенства;

– установления, фиксации и объявления профессиональными спортивными судьями (работающими на контрактной основе за определённое вознаграждение в виде материальных благ – заработной платы, денежного довольствия, премиальных – от организаторов мероприятий, от государства или от спортивной организации) полученных по итогам проведения спортивных мероприятий результатов, а равно обеспечения указанными судьями порядка, соблюдения правил и иных нормативных установлений во время проведения спортивных мероприятий и установления их итогов⁴⁴.

1.2.3. Понятие любительского спорта

Уяснение того, что именно следует понимать под любительским спортом, необходимо в контексте исследования вопроса об интерреляциях (разграничении, соотношении, взаимодействии) между профессиональным спортом и любительским спортом, имеет значение в контексте проектирования и реализации государственного управления и государственной политики в сфере спорта, в частности для очерчивания пределов возможностей государственной финансовой поддержки профессионального спорта, а также в контексте тенденции конвергенции любительского и профессионального спорта, требует уяснения, что именно следует понимать под любительским спортом.

В утратившем силу Федеральном законе от 29.04.1999 № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁴⁵ любительский спорт определялся как «многогранное массовое спортивное движение как органическая часть системы физического воспитания граждан и выявления перспективных и талантливых спортсменов в различных видах спорта» (статья 2). Понятно, что такое определение мало что разъясняло, тем более – в части разграничения с профессиональным спортом.

⁴⁴ Понкин И.В., Понкина А.И. К вопросу о содержании понятия «профессиональный спорт» // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 9. – С. 24–28.

⁴⁵ Федеральный закон от 29.04.1999 № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.05.1999. – № 18. – Ст. 2206. Утратил силу.

Однако в **Федеральном законе от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁴⁶** понятие любительского спорта вообще не упоминается.

Поэтому существенный интерес представляет исследование особенностей закрепления понятия любительского спорта в зарубежном законодательстве о спорте.

По основанию особенностей разграничения между профессиональным спортом и любительским спортом модели правового регулирования в зарубежных государствах в сфере профессионального спорта и спорта в целом могут быть сведены в 2 группы:

– модель, не предполагающая артикулированного и жёсткого разграничения между профессиональным спортом и любительским спортом (Франция);

– модель жёсткого разграничения между профессиональным спортом и любительским спортом (США)⁴⁷.

Необходимо отметить, что закрепление дефиниции понятия «любительский спорт» (франц. – «sport amateur»; англ. – «amateur sports»; испан. – «deporte amateur») на законодательном уровне является относительно редким явлением, и, как правило, формулировки таких дефиниций являются достаточно лаконичными.

Определения понятий спортсмена-любителя, любительской спортивной организации и деятельности такого рода организаций встречаются в зарубежном законодательстве о спорте значительно чаще.

В этом плане достаточно интересными и специфичными являются следующие определения, содержащиеся в законодательстве США.

Так, согласно подпункту 1 пункта b статьи 220501 **Свода законов США**⁴⁸, спортсмен-любитель – это спортсмен, который отвечает требованиям, предъявляемым национальным органом управления или паралимпийской спортивной организацией к спорту, в котором спортсмен соревнуется.

Согласно подпункту 2 пункта b указанной статьи **Свода законов США**⁴⁹, под любительским спортивным соревнованием следует понимать конкурс, игру, матч, турнир, регату или иное мероприятие, в котором соревнуются спортсмены-любители. Согласно подпункту 3 пункта b данной

⁴⁶ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

⁴⁷ Понкин И.В., Понкина А.И. Классификации моделей регулирования спорта // Нравственные императивы в праве. – 2014. – № 4. – С. 36–44. – С. 39.

⁴⁸ U.S. Code // <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/>>; <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/36/220501>>.

⁴⁹ U.S. Code // <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/>>; <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/36/220501>>.

статьи, любительская спортивная организация – это такая некоммерческая организация, ассоциация или иное объединение, организованное в США, которое спонсирует или организует любительские спортивные соревнования.

Согласно части 2 статьи 14 **Закона Литовской Республики от 2008 года «О внесении изменений в Закон “О физическом воспитании и спорте”»**⁵⁰ (утратил силу, однако соответствующие положения данного нормативно-правового акта представляют определённый интерес в рамках данного параграфа), любительские спортивные клубы представляют собой общественные организации, созданные на территории Литовской Республики или на территории государства, являющегося членом Европейского Союза, в цели которых входит удовлетворение общественных интересов в сфере физической культуры и спорта, объединение спортсменов в их физкультурной деятельности, здоровом образе жизни, развитие физической культуры и спорта, обеспечение качества и объёмов физического воспитания и спортивных результатов.

В качестве примеров формальных определений любительского спорта, противопоставляемого профессиональному спорту, можно привести следующие.

Согласно пункту 7 § 1 **Дополнительных положений Закона Болгарии от 1996 года «О физическом воспитании и спорте»**⁵¹, под спортсменом-любителем понимается лицо, которое систематически участвует в тренировках и соревнованиях, однако это не является его основной профессией.

Как устанавливает часть 4 статьи 1 **Закона Венгрии от 2004 года «О спорте»**⁵², профессиональным спортсменом является спортсмен, который профессионально участвует в спортивных мероприятиях с целью получения дохода. Все остальные спортсмены являются спортсменами-любителями.

Согласно статье 1 **Закона Марокко от 2010 года № 30-09 «О физической культуре и спорте»**⁵³, спортсмен-любитель – это «любой спортсмен, который занимается спортом не на профессиональной основе».

⁵⁰ Kūno kultūros ir sporto įstatymo pakeitimo įstatymas // <<http://www.lengvoji.lt/docu/KKSįstatymas.doc>>.

⁵¹ Закон за физическото възпитание и спорта // <http://mpes.government.bg/Documents/Documents/Zakoni/ZFVS_08_2016.pdf>.

⁵² 2004. évi I. törvény a sportról // <http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0400001.TV>.

⁵³ Loi du Maroc № 30-09 relative à l'éducation physique et aux sports // Bulletin officiel. – 04.11.2010. – № 5888. <<http://www.cabinetbassamat.com/fileadmin/Codes%20et%20lois/Autres/Loi%20n%2030-09%20relative%20a%20l%20education%20physique%20et%20aux%20sports.pdf>>.

Как устанавливает часть 8 статьи 16 **Закона Республики Молдова от 25.03.1999 № 330-XIV (ред. от 2016 года) «О физической культуре и спорте»**⁵⁴, спортсмены-любители не получают доходов от занятия спортом. Не считаются доходами спортивные стипендии и пособия, суточные, выплачиваемые командированным, ассигнования на питание, лекарства и стимулирующие средства, а также спортивные премии.

Более подробные определения рассматриваемого понятия тоже встречаются в законодательстве зарубежных государств.

§ 1 статьи 3 **Федерального закона Бразилии от 24.03.1998 № 9.615 (ред. от 28.07.2016) «Об общих правилах спорта и о других вопросах» («Закона Пеле»)**⁵⁵ устанавливает, что в спорт достижений входит профессиональный спорт и непрофессиональный спорт, под которым понимается спорт, характеризующийся свободой спортивной практики и отсутствием трудовых договоров, позволяющих получать материальные стимулы и спонсорскую поддержку. В более ранней редакции данной статьи, утратившей уже силу, однако представляющей определённый исследовательский интерес, к непрофессиональному спорту были отнесены любительский спорт (определённый именно таким образом, как указано выше) и полупрофессиональный спорт.

Статья 16 **Закона Колумбии от 18.01.1995 № 181 «Об утверждении положений о развитии спорта, досуга, об обеспечении досуга, о физкультурной подготовке и о создании Национальной системы спорта»**⁵⁶ определяет любительский спорт как спорт, в котором игрокам не предоставляется никакой оплаты или компенсации на сумму, превышающую сумму расходов, понесённых ими при участии в соответствующем спорте.

Интерес представляют и такие определения любительского спорта, в которых раскрываются специфические характеристики данной части спорта как таковой.

Например, пункт 2 статьи 1 **Закона Казахстана от 03.07.2014 № 228-V (ред. на 22.01.2016) «О физической культуре и спорте»**⁵⁷

⁵⁴ Закон Республики Молдова от 25.03.1999 № 330-XIV (ред. от 2016 года) «О физической культуре и спорте» // <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=do&id=311652&lang=2>>.

⁵⁵ Федеральный закон Бразилии от 24.03.1998 № 9.615 (ред. от 28.07.2016) «Об общих правилах спорта и о других вопросах» [Lei № 9.615, de 24 de Março de 1998 «Istitui normas gerais sobre desporto e dá outras providências» (Lei Pelé)] // <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm>.

⁵⁶ Ley № 181, de Enero 18 de 1995, por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte // <<http://www.supersociedades.gov.co/superintendencia/normatividad/leyes/Leyes/Ley%20181%20de%201995.pdf>>.

⁵⁷ Закон Республики Казахстан от 03.07.2014 № 228-V (ред. на 22.01.2016) «О физической культуре и спорте» // <http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31576150>.

устанавливает, что любительский спорт – это «массовое спортивное движение, дающее физическим лицам возможность совершенствовать спортивное мастерство и достигать высших результатов в различных видах спорта».

Пункт «е» статьи 2 **Закона Армении от 26.06.2001 (ред. от 2011 года) «О физической культуре и спорте»**⁵⁸ содержит несколько схожее определение любительского спорта, под которым понимается «массовая спортивная деятельность, составляющая часть физического воспитания, средство выявления одаренных и перспективных личностей в разных видах спорта по предпочтению».

Пункт VII статьи 5 **Общего закона Мексики от 2013 года (ред. от 2016 года) «О физической культуре и спорте»**⁵⁹ содержит определение «спорта достижений», согласно которому под таковым понимается спорт, способствующий развитию, призывающий и стимулирующий всех людей улучшать их спортивные качества в качестве любителей, которые в дальнейшем могут быть вовлечены в спорт высших достижений либо в профессиональный спорт.

Пункт IV статьи 5 **Закона штата Дуранго (Мексика) от 15.06.2010 «О физической культуре и спорте в штате Дуранго»**⁶⁰ устанавливает, что любительский спорт – это занятие физической или интеллектуальной деятельностью, осуществляемое лицом или группой лиц исключительно в целях отдыха или соперничества без цели получения от этого доходов.

Существующие (закрепленные в зарубежных законах и только частично отраженные выше) определения понятия любительского спорта можно классифицировать следующим образом:

- определение того, что именно входит в понятие «спортсмена-любителя» или любительского спортивного соревнования, а также любительской спортивной организации, из чего можно проследить и вывести непосредственно определение понятия любительского спорта;
- формальное определение любительского спорта в противопоставлении профессиональному спорту;
- определение любительского спорта как части спорта, за участие в которой получение прибыли или дохода спортсменами не предполагается, в отличие от профессионального спорта;
- определение любительского спорта, содержащее конкретные характеристики этой части спорта.

⁵⁸ Закон Республики Армения от 26.06.2001 «О физической культуре и спорте» // <<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2032&lang=rus>>.

⁵⁹ Ley general de cultura física y deporte // Diario Oficial de la Federación. – 07.06.2013. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCFD_010616.pdf>.

⁶⁰ Ley de cultura física y deporte del Estado de Durango de 15.06.2010 // <<http://legislacion.vlex.com.mx/vid/ley-cultura-fisica-deporte-575251370>>.

Ниже представлено авторское (авторов настоящего параграфа) определение.

Любительский спорт – сегмент сферы спорта, характеризуемый подчинением спортивной тренировочно-подготовительной и соревновательной (показательно-состязательной) деятельности и деятельности по осуществлению спортивного ивент-менеджмента рекреационным целям (целям отдыха, развлечения, досуга, оздоровления) без целей (или с существенно редуцированными целями) получения прямой экономической выгоды от такой деятельности.

1.2.4. Понятие спорта высших достижений

Определение того, что именно следует понимать под спортом высших достижений, необходимо, в том числе в целях исследования вопроса о разграничении и соотношении профессионального спорта и спорта высших достижений, имеющего значение в контексте проектирования и реализации государственного управления и государственной политики в сфере спорта, в частности для очерчивания пределов возможностей государственной финансовой поддержки профессионального спорта, а также в контексте необходимой защиты прав спортсменов спорта высших достижений.

Согласно пункту 13 статьи 2 **Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁶¹**, спорт высших достижений интерпретируется как «часть спорта, направленная на достижение спортсменами высоких спортивных результатов на официальных всероссийских спортивных соревнованиях и официальных международных спортивных соревнованиях».

Данное определение мало что разъясняет в силу его чрезмерной краткости. Поэтому существенный интерес представляет исследование особенностей закрепления понятия любительского спорта в зарубежном законодательстве о спорте.

По основанию особенностей выделения спорта высших достижений модели правового регулирования в зарубежных государствах в сфере профессионального спорта и спорта в целом могут быть сведены в 2 группы:

– модель, не предполагающая артикулированного выделения спорта высших достижений (подпадает под общее регулирование);

⁶¹ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

– модель, предполагающая артикулированное выделение спорта высших достижений (Аргентина, Россия, США, Франция, Швейцария)⁶².

Примеры правового закрепления определения понятия спорта высших достижений (франц. – «sport de haut niveau»; англ. – «high performance sport» и «high-level sport»; испан. – «deporte de alto nivel» и «deporte de alto rendimiento»; португал. – «desporto de alto rendimento» или «desporto de rendimento») в законодательстве зарубежных государств встречаются относительно нечасто.

При этом если в некоторых языках речь идёт об одном понятии – спорте высших достижений, то, к примеру, в испанском языке есть два понятия: «deporte de alto nivel» (спорт высшего уровня) и «deporte de alto rendimiento» (спорт высших достижений), по контексту они могут различаться в своих значениях, но для целей настоящего исследования эти различия не существенны.

Закрепление на законодательном уровне дефиниции понятия спорта высших достижений встречается более часто в сравнении со случаями законодательного закрепления, к примеру, понятия «любительский спорт». В целом, отметим, что такие определения в большинстве случаев носят чисто инструментальный характер для целей соответствующих положений законодательства и сравнительно редко содержат указания на специфические характеристики этого сегмента спорта как такового.

Рассмотрим далее конкретные примеры **прямого и развёрнутого закрепления дефиниции рассматриваемого понятия – «спорт высших достижений» («спорт высшего уровня»)**.

В соответствии со статьёй 50 **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»**⁶³, «для целей данного нормативно-правового акта под спортом высших достижений понимается спортивная деятельность, отвечающая критериям, установленным пунктом 1 статьи 6 данного Закона, и связанная со спортивной состязательностью с гарантированной максимальной продуктивностью и конкурентоспособностью на международном уровне». Вышеупомянутый пункт 1 статьи 6 указанного Закона Испании утверждает, что спорт высших достижений представляет интерес для государства, а также выступает существенным фактором развития спорта.

⁶² Понкин И.В., Понкина А.И. Классификации моделей регулирования спорта // Нравственные императивы в праве. – 2014. – № 4. – С. 36–44. – С. 39–40.

⁶³ Закон Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. на 01.05.2015) «О спорте» [Ley № 10/1990, de 15 de octubre de 1990, del Deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. Última actualización publicada el 01.05.2015 – <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-25037>.

Пункт 1 статьи 2 **Королевского Декрета Испании от 13.07.2007 № 971/2007 «О спортсменах высокого уровня и спорта высших достижений»**⁶⁴ устанавливает: «Для целей настоящего Королевского Декрета под спортом высшего уровня понимается спортивная практика, организуемая и реализуемая в интересах государства в качестве важного фактора развития спорта, стимула продвижения спортивных основ и как наделённая функцией представления Испании в официальных спортивных соревнованиях международного характера».

Согласно статье 1 **Закона ЮАР от 1998 года № 110 (ред. 2007 года) «О спорте и отдыхе»**⁶⁵, «спорт высших достижений» означает спортивное участие на высоком уровне в крупных международных спортивных мероприятиях, включая, но не ограничиваясь только этим, участие в чемпионатах мира и других международных мульти-спортивных мероприятиях, таких, как Олимпийские игры, Игры Содружества, Паралимпийские игры и Всеафриканские игры».

Пункт VIII статьи 5 **Общего закона Мексики от 05.06.2013 (ред. от 01.06.2016) «О физической культуре и спорте»**⁶⁶ даёт следующее определение: «Спорт высших достижений – спорт, практикуемый с высокими техническими и научными требованиями к обучению и подготовке, что позволяет обеспечить участие спортсменов в качестве кандидатов в члены национальных сборных спортивных команд и в качестве членов национальных сборных спортивных команд, которые представляют страну в официальных спортивных соревнованиях и состязаниях международного уровня».

Согласно пункту 1 статьи 44 **Закона Португалии от 16.01.2007 № 5/2007 (ред. от 06.09.2013) «Об основах физкультурной деятельности и спорта»**⁶⁷, «под спортом высших достижений, для целей настоящего Закона, понимается спорт, направленный на получение высших спортивных результатов, проверяемых на соответствие международным

⁶⁴ Real Decreto № 971/2007, de 13 de julio de 2007, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento // <http://www.csd.gob.es/csd/competicion/01deporteAltaCompeticion/03DepAltCompmet/02DepAlNiv/Real-Decreto_971-2007/>.

⁶⁵ National sport and recreation Act № 110 of 1998 (as amended by Act № 18 of 2007) // <<http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/a110-98.pdf>>; <<http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/a18-07.pdf>>.

⁶⁶ Ley General de los Estados Unidos Mexicanos de 05.06.2013 de Cultura Física y Deporte // Diario Oficial de la Federación. – 07.06.2013. Última reforma publicada – 01.06.2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCFD_010616.pdf>.

⁶⁷ Lei № 5/2007, de 16 de janeiro de 2007 – Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto // Diário da República. Série I, de 16.01.2007. – № 11. Alterada por Lei № 74/2013, de 6 de setembro de 2013. <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Desporto_LeiBasesAtividadeFisicaDesporto.aspx>; <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdp/2007/01/01100/03560363.pdf>>.

спортивным стандартам, и выступающий предметом конкретных мер поддержки».

Согласно статье 8 **Закона Чили от 30.01.2001 № 19.712 (ред. от 16.12.2016) «О спорте»**⁶⁸, «под спортом высших достижений международного уровня понимается тот, который предполагает систематическое занятие соответствующим спортом в соответствии с высокими требованиями».

Согласно статье 16 **Закона Колумбии от 18.01.1995 № 181 «Об утверждении положений о развитии спорта, досуга, об обеспечении досуга, о физкультурной подготовке и о создании Национальной системы спорта»**⁶⁹, «спорт высших достижений – это спортивная деятельность высших уровней организации, которая включает в себя процессы, направленные на повышение физико-технических качеств и состояния спортсменов посредством использования научных и технологических достижений».

В соответствии со статьёй 59 **Общего закона Венесуэлы от 30.08.2005 № 356-05 «О спорте»**⁷⁰, «под спортом высших достижений понимается систематическое занятие соответствующими видами спорта для участия в национальных и международных соревнованиях, которые требуют серьёзной подготовки спортсменов, обладающих особыми способностями и талантами и включаемых в национальные сборные».

Согласно пункту 14 § 1 **Дополнительных положений Закона Болгарии от 1996 года «О физическом воспитании и спорте»**⁷¹, ««спорт высших достижений» – это специализированная система средств, методов и форм физической активности лиц, являющихся спортсменами, осуществляемая с целью достижения максимальных результатов при подготовке и участии в соревнованиях, организацией и контролем которых занимаются спортивные организации».

⁶⁸ Ley № 19.712 del deporte / Fecha Publicación – 09.02.2001; Fecha Promulgación – 30.01.2001. Última Versión – de 16.12.2016. <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=181636>>.

⁶⁹ Ley № 181, de enero 18 de 1995, por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte // <<http://www.supersociedades.gov.co/superintendencia/normatividad/leyes/Leyes/Ley%20181%20de%201995.pdf>>.

⁷⁰ Ley General de Deportes de 30 de Agosto de 2005 № 356-05 // Gaceta Oficial. – 15.09.2005. <<http://www.ministeriodedeportes.gob.do/index.php/sample-sites/parks?task=document.download&id=44>>.

⁷¹ Закон за физическото възпитание и спорта // <http://mpes.government.bg/Documents/Documents/Zakoni/ZFVS_08_2016.pdf>.

Статья 45 **Закона Эквадора от 2010 года (ред. от 20.02.2015) «О спорте, физическом воспитании и отдыхе»**⁷² закрепляет, что «спорт высших достижений – это спортивная деятельность, организованная на высоком уровне и включающая интегрированные процессы, направленные на спортивное совершенствование спортсменов с помощью использования технологических и научных достижений в технических процессах подготовки высокого уровня, разработанной спортивными организациями».

Согласно статье 1 **Закона Беларуси от 04.01.2014 № 125-3 «О физической культуре и спорте»**⁷³, под спортом высших достижений понимается «часть спорта, направленная на достижение спортсменами высоких спортивных результатов на официальных республиканских спортивных соревнованиях и официальных международных спортивных соревнованиях».

Согласно пункту 19 статьи 1 **Закона Казахстана от 03.07.2014 № 228-V (ред. на 22.01.2016) «О физической культуре и спорте»**⁷⁴, «спорт высших достижений – это область спорта, предусматривающая достижение спортсменами максимально высоких спортивных результатов или побед на спортивных соревнованиях».

В соответствии с частью 1 статьи 16 **Закона Молдовы от 25.03.1999 № 330-XIV (ред. от 2016 года) «О физической культуре и спорте»**⁷⁵, «спорт высших достижений – это специфическая деятельность в рамках организованной системы отбора и подготовки спортсменов, ориентированная на достижение высоких спортивных результатов, установление рекордов».

Пункт VII статьи 2 **Закона штата Нижняя Калифорния (Мексика) от 1995 года «О спорте и физической культуры»**⁷⁶ устанавливает, что спорт высших достижений – это соревновательная деятельность, в рамках которой происходит поиск совершенства физических показателей, что требует высокого технического уровня всех, кто задействован в процессе подготовки: врачей, физиологов, тренеров и иных специалистов. Данный

⁷² Ley de República del Ecuador de 2010 del deporte, educación física y recreación // Registro Oficial Suplemento. – 11.08.2010. – № 255. <<http://www.deporte.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-del-Deporte.pdf>>.

⁷³ Закон Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» от 04.01.2014 № 125-3 // <http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=65106>; <http://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_fizicheskoj_kulture_i_sporte.htm>.

⁷⁴ Закон Республики Казахстан от 03.07.2014 № 228-V (ред. на 22.01.2016) «О физической культуре и спорте» // <http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31576150>.

⁷⁵ Закон Республики Молдова от 25.03.1999 № 330-XIV (ред. от 2016 года) «О физической культуре и спорте» // <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311652&lang=2>>.

⁷⁶ Ley estatal del deporte y la cultura física para el Estado de Baja California // Periódico Oficial. – 04.08.1995. – Sección III. – Tomo CII. <<http://www.tijuana.gob.mx/Leyes/pdf2011/leyes/Leydepor.pdf>>.

нормативно-правовой акт утратил силу, однако вышеуказанное положение всё же представляет определённый исследовательский интерес. Следует отметить, что в новом профильном нормативно-правовом акте о спорте указанного штата не содержится дефиниции понятия спорта высших достижений.

Аналогичная норма содержится в пункте VIII статьи 3 **Закона штата Кампече (Мексика) «О спорте и физической культуре»**⁷⁷.

Согласно пункту IX статьи 5 **Закона штата Коауила (Мексика) от 2014 года «О физической культуре и спорте в штате Коауила»**⁷⁸, «спорт высших достижений – это совокупность планов и программ, направленных на привлечение спортсменов и тренеров на высокий соревновательный уровень, которые представляют страну на международных соревнованиях в олимпийском цикле».

Пункт V статьи 5 **Закона штата Дуранго (Мексика) от 15.06.2010 (ред. от 25.09.2011) «О физической культуре и спорте в штате Дуранго»**⁷⁹ содержит определение спорта высших достижений, согласно которому это – «спорт, в том числе, направленный на достижение превосходства в рамках спортивных федераций, далее на участие в спортивных мероприятиях высокого уровня и на участие в национальных и международных спортивных мероприятиях».

Согласно статье 101 **Декрета штата Идальго (Мексика) от 18.12.2008 № 82 – Закона «О физической культуре, спорте и досуге в штате Идальго» (с послед. изменениями)**⁸⁰, под спортом высших достижений понимается «систематическое занятие спортивными дисциплинами, которое требует высоких стандартов подготовки и обучения спортсменов».

Как устанавливает статья 54 **Декрета штата Мехико (Мексика) от 28.11.2014 № 339 – Закона «О физической культуре и спорте в штате Мехико»**⁸¹, под спортом высших достижений понимается «спорт, в рамках которого предъявляются достаточно высокие технические и научные

⁷⁷ Ley del deporte y la cultura física para el Estado de Campeche // <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Campeche/wo20378.pdf>>.

⁷⁸ Ley de cultura física y deporte del estado de Coahuila de Zaragoza // Periódico Oficial. – 17.06.2014. <<http://congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/coa204.pdf>>.

⁷⁹ Ley de cultura física y deporte del Estado de Durango de 15.06.2010 // <<http://legislacion.vlex.com.mx/vid/ley-cultura-fisica-deporte-575251370>>.

⁸⁰ Decreto del Estado de Hidalgo de 18.12.2008 № 82 – Ley de cultura física, deporte y recreación para el Estado de Hidalgo // Alcance Uno del Periódico Oficial. – 31.12.2008. <<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/27Ley%20de%20Cultura%20Fisica,%20Deporte%20y%20Recreacion%20para%20el%20Estado.pdf>>.

⁸¹ Decreto del Estado de México № 339 de 28 de noviembre de 2014 – Ley de cultura física y deporte del Estado de México // <<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig089.pdf>>.

требования к подготовке и обучению, что позволяет спортсмену участвовать в спортивных сборных командах, представляющих штат и государство в целом на официальных соревнованиях международного характера, которые отвечают определённым условиям».

Согласно статье 52 **Декрета штата Тамаулипас (Мексика) от 25.06.2014 № LXII-251 – Закона «О физической культуре и спорте в штате Тамаулипас»⁸²**, под спортом высших достижений понимается «деятельность с высокими научными и техническими требованиями к обучению и подготовке, которые позволяют спортсмену принимать участие в сборных командах, представляющих страну на официальных международных спортивных мероприятиях».

Согласно пункту VI статьи 4 **Декрета штата Мичоакан де Окампо (Мексика) от 2004 года № 336 (с послед. изменениями) – Закона «О физической культуре и спорте в штате Мичоакан де Окампо»⁸³**, «спорт высших достижений – это физическая деятельность, регулирование которой осуществляется международной федерацией для обеспечения сопоставления уровней высокой производительности, связанной с участием в национальных и международных соревнованиях».

В соответствии с пунктом XIX статьи 3 **Декрета штата Чьяпас (Мексика) от 2004 года № 246 – Закона «О продвижении спорта»⁸⁴**, «спорт высших достижений – это такой спорт, который способствует достижению высоких результатов на национальных и международных спортивных соревнованиях».

Как следует из приведённых извлечений из зарубежных законов, подходы к определению исследуемого понятия существенно разнятся – от предметно-конкретных до абстрактно-декларативных и кратких.

Иногда законодательно закрепляется определение понятия «спорт высших достижений».

Так, пункт III статьи 3 **Федерального закона Бразилии от 24.03.1998 № 9.615 (ред. от 28.07.2016) «Об общих правилах спорта и о**

⁸² Decreto del Estado de Tamaulipas № LXII-251 del 25 de junio de 2014 mediante el cual se expide la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Tamaulipas // <<http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Leyes/Ley%20de%20Cultura%20Fisica%20y%20Deporte%20sep.pdf>>.

⁸³ Decreto del Estado de Michoacán de Ocampo № 336 – Ley de cultura física y deporte del Estado de Michoacán de Ocampo // Periódico Oficial. – 16.02.2004. <http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_de_cultura_a_f%C3%ADsica_y_deporte_del_estado_de_michoac%C3%A1n_de_ocampo.pdf>.

⁸⁴ Decreto del Estado de Chiapas № 246 – Ley del fomento al deporte del Estado de Chiapas // Periódico Oficial. – 09.11.2004. <<http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/Legislacion-Vigente/ley-del-fomento-al-deporte-del-estado-de-chiapas.html>>.

других вопросах» («Закона Пеле»)⁸⁵ устанавливает: «**Спорт достижений** – спорт, практикуемый в соответствии с общими положениями настоящего Закона и правилами спорта, национальной и международной практикой для того, чтобы получать высокие результаты и интегрировать людей и сообщества внутри страны и с другими народами».

Встречаются также случаи **законодательного закрепления понятия «спортсмен высшего уровня» («спортсмен высокого уровня»)**. Иногда соответствующие положения являются единственными (в законодательстве конкретного зарубежного государства), из которых можно вывести понятие спорта высших достижений, в других случаях – дополняют закрепляемую тем же законом дефиницию понятия спорта высших достижений.

Так, в статье 63 **Закона Перу от 2004 года № 28036 «О стимулировании и развитии спорта»⁸⁶** установлено: «Для целей настоящего Закона, квалифицированным спортсменом высшего уровня считается спортсмен, который отвечает требованиям, установленным Перуанским институтом спорта в координации с национальными федерациями спорта и Перуанским Олимпийским комитетом».

В соответствии со статьёй 52 **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 «О спорте» (ред. от 01.05.2015)**, «под спортсменами высшего уровня понимаются спортсмены, с которыми ежегодно реализует сотрудничество Высший совет Испании по спорту во взаимодействии с национальными и, при необходимости, испанскими региональными спортивными федерациями и которые отбираются согласно определённым критериям, с учётом следующих обстоятельств:

- рейтинг, полученный на международных спортивных соревнованиях или испытаниях;
- положение спортсмена в официальных списках спортивной классификации, утверждённых международными спортивными федерациями;
- особые условия технико-спортивного характера, устанавливаемые спортивными организациями⁸⁷.

⁸⁵ Федеральный закон Бразилии от 24.03.1998 № 9.615 (ред. от 28.07.2016) «Об общих правилах спорта и о других вопросах» [Lei № 9.615, de 24 de Março de 1998 «Istitui normas gerais sobre desporto e dá outras providências» (Lei Pelé)] // <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm>.

⁸⁶ Ley № 28036 de 2004 de promoción y desarrollo del deporte // <http://www.ipd.gob.pe/transparencia_ipd/documentos/marcolegal/ley_28036.pdf>.

⁸⁷ Закон Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. на 01.05.2015) «О спорте» [Ley № 10/1990, de 15 de octubre de 1990, del Deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. Última actualización publicada el 01.05.2015 – <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-25037>.

Согласно статье 8 **Закона Чили от 30.01.2001 № 19.712 (ред. от 16.12.2016) «О спорте»**⁸⁸, спортсменами высших достижений считаются, соответственно, те спортсмены, которые отвечают техническим требованиям, устанавливаемым Национальным институтом спорта Чили и Олимпийским комитетом Чили или Паралимпийским комитетом Чили, а также соответствующей спортивной федерацией.

Согласно пункту 18 статьи 1 **Закона Казахстана от 03.07.2014 № 228-V (ред. на 22.01.2016) «О физической культуре и спорте»**⁸⁹, «спортсменом высокого класса является спортсмен, входящий в сборную команду Республики Казахстан по виду спорта (национальной сборной команды по виду спорта) и (или) имеющий спортивное звание не ниже чем “мастер спорта Республики Казахстан”».

В немалом числе случаев в зарубежных нормативных правовых актах понятие спорта высших достижений встречается лишь в контексте регулирования конкретных отношений. Как, например, в статьях 8, 12, 13, 43 и др. **Закона Чили от 30.01.2001 № 19.712 (ред. от 16.12.2016) «О спорте»**.

Таким образом, можно выделить следующие основные способы закрепления на законодательном уровне понятия «спорт высших достижений» в зарубежных государствах:

– формальное и опосредованное определение понятия спорта высших достижений, например посредством отнесения к спортсменам высших достижений только тех спортсменов, сведения о которых внесены в соответствующие реестры и которые отвечают установленным требованиям;

– определение спорта высших достижений как определённой спортивной деятельности – в рамках которой спортсменами достигаются спортивные результаты высокого уровня на крупных официальных спортивных соревнованиях.

Приведённая классификация является условной, так как зачастую встречающиеся в зарубежном законодательстве определения понятия спорта высших достижений можно отнести сразу к двум указанным позициям.

⁸⁸ Ley № 19.712 del deporte / Fecha Publicación – 09.02.2001; Fecha Promulgación – 30.01.2001. Última Versión – de 16.12.2016. <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=181636>>.

⁸⁹ Закон Республики Казахстан от 03.07.2014 № 228-V (ред. на 22.01.2016) «О физической культуре и спорте» // <http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31576150>.

Ниже представлено авторское (авторов настоящего параграфа) определение.

Спорт высших достижений – сегмент сферы спорта, характеризуемый подчинением всей спортивно-тренерской, спортивной тренировочно-подготовительной и соревновательной (показательно-состязательной) деятельности и деятельности по осуществлению спортивного ивент-менеджмента целям имиджевого представления (в конечном итоге) страны в мировом спорте (или части страны в национальном спорте) посредством достижения спортсменами (и спортивными командами – для командных видов спорта) в рамках квалифицированного участия в высших (иерархически наивысших в структуре подобных состязаний в конкретном виде спорта) официальных национальных и/или международных спортивных соревнованиях (сообразно национальным и/или международным стандартам) максимально возможно достижимо высокой спортивной результативности – в абсолютном измерении (рекордов) или в состязании с наилучшими в соответствующем виде спорта соперниками – спортсменами, спортивными командами (игровыми составами) и спортивными сборными, включая систему омологации морфофункциональных и психологических показателей спортсменов и систему организованного отбора (в интересах достижения указанных целей) спортсменов, обладающих наибольшим потенциалом указанных показателей и спортивной конкурентоспособности.

§ 1.3. Понятие и структура спортивного продукта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Для понимания особенностей предметно-объектной области государственного управления в сфере спорта представляет существенное значение понятие **спортивного продукта**.

Многие дефекты правового регулирования и государственного управления в сфере спорта сегодня детерминированы отсутствием правильного понимания и должного учёта целого ряда специфических особенностей сферы спорта, уникальных феноменов, определяющих такую специфику названной сферы, в том числе и феномена спортивного продукта.

Необходимость решения многих вопросов, связанных с государственным управлением в сфере спорта, в том числе вопроса о мере и пределах государственной финансовой поддержки профессионального спорта (в законодательстве Российской Федерации о спорте этот момент по сей день имеет достаточно невнятное и фрагментарное косвенное регулирование), определяет необходимость поиска релевантных⁹⁰ отправных точек для надлежащего решения таких вопросов. Анализ опыта зарубежных государств высвечивает многочисленные проблемы, с которыми сталкиваются органы публичной власти при решении вопросов финансовой поддержки системы профессионального спорта, в том числе проблемы, ставящие вопрос вообще о целесообразности такой финансовой поддержки. И опять же такой релевантной исходной точкой может стать концепт спортивного продукта, на сегодня явно недооценённый в юридической науке.

Понятие спортивного продукта

В спортивной индустрии заняты миллионы людей по всему миру. Большая часть населения Земли либо участвует в спортивных состязаниях, либо наблюдает за ними. Профессиональный спорт давно превратился из просто сферы развлечений в важную отрасль экономики⁹¹.

⁹⁰ **Прагматическая релевантность** – степень полезности и соответствия ожиданиям (при их реалистичности). **Валидация** – подтверждение на основе представления объективных свидетельств того, что требования, предназначенные для конкретного использования или применения, выполнены. – *Прим. авт.*

⁹¹ Хойя Р., Смит А.С.Т., Николсон М., Стюарт Б., Вестербик Г. Спортивный менеджмент. Принципы и применение. 3-е изд.: Пер. с англ. – М.: Рид Медиа, 2013. – 352 с. – С. 19.

«Если вы обратили внимание на показатели доходов мировой спортивной отрасли в 145 млрд долларов в 2015 году⁹², предоставленные компанией PwC, – пишут С.В. Алтухов и А.И. Воробьев, – то вполне сможете понять, что спорт в глобальной экономике является одним из ведущих сегментов»⁹³.

По определению Б.А. Райзберга, «**отрасль** – это область экономической деятельности, характеризуемая определённым единством выполняемых функций, видов и назначения выпускаемой продукции, применяемых, используемых технологических процессов. Одновременно это однородные предприятия, компании, фирмы, занятые производством аналогичной продукции, осуществлением схожих работ, выполнением однотипных услуг, удовлетворением схожих потребностей»⁹⁴.

(Напомним, мы говорим сейчас об отрасли экономики или отрасли деятельности, но пока что не об отрасли права).

С.В. Алтухов и А.И. Воробьев обосновывают, что «спортивная отрасль (физическая культура и спорт, как её до сих пор называют) наделена всеми необходимыми признаками из данного определения:

– однородные предприятия и организации – клубы, федерации, спортивные базы, спортивные сооружения, спортивные школы и т.д.;

– однотипность услуг – организация спортивных соревнований разных форм, спортивно-зрелищных мероприятий;

– единство технологических процессов – технические стандарты, сертифицированное спортивное оборудование, инвентарь, экипировка, учебно-тренировочный и соревновательный процесс и т.д.;

– удовлетворение схожих потребностей для спортсменов, тренеров, болельщиков, зрителей, телезрителей, организаторов соревнований и т.д.»⁹⁵.

Согласно С.В. Алтухову и А.И. Воробьеву, «**спортивная индустрия** – это предприятия спорт-инжиниринга, проектирования и строительства, предприятия промышленности, производящие спортивное оборудование, инвентарь, экипировку, технику, спортивные покрытия, снаряжение и др.»⁹⁶.

Как отмечает С.В. Алексеев, «спортивные соревнования представляют собой увлекательное, популярное и ликвидное зрелище миллионов людей, являются наиболее дорогостоящим продуктом

⁹² <<https://www.pwc.ru/en/globalisation/assets/pwc-global-sports-outlook-to-2015-ru.pdf>>.

⁹³ Алтухов С.В., Воробьев А.И. Три Σ спортивного менеджмента. Как не заблудиться в лабиринтах профессии. – М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. – 228 с. – С. 47.

⁹⁴ Райзберг Б.А. Основы экономики: Уч. пособие. – М.: Инфра-М, 2003. – С. 31.

⁹⁵ Алтухов С.В., Воробьев А.И. Три Σ спортивного менеджмента. Как не заблудиться в лабиринтах профессии. – М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. – 228 с. – С. 27–28.

⁹⁶ Алтухов С.В., Воробьев А.И. Три Σ спортивного менеджмента. Как не заблудиться в лабиринтах профессии. – М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. – 228 с. – С. 33.

спортивной отрасли»⁹⁷. Согласно Роберту Ф. Джани, «**событие** – это то, что отличается от обычной жизни»⁹⁸. По словам В. Савицкого, «**спортивные события** – главный продукт спортивной индустрии. Под ним подразумевают соревнование, для которого производятся все продукты в спортивной индустрии... Если спортивное событие – сердце спортивной индустрии, то зрители – то, что заставляет его биться, это потребители, которые получают преимущество [блага], наблюдая за событием; без них спортивная индустрия не может существовать»⁹⁹. Спортивное шоу выступает «активатором смежных видов бизнеса»¹⁰⁰. И понятие спортивного продукта является одним из ключевых понятий спортивной индустрии, отражающих суть и природу специфики этой сферы отношений.

По словам Д. Джоббера, **в самом общем значении под понятием продукта понимается нечто, позволяющее удовлетворить потребности потребителя»**¹⁰¹.

Спортивный продукт далеко не исчерпывается только непосредственно спортивными соревнованиями. Спортивные продукты очень многочисленны и разнообразны. Но именно спортивные соревнования выступают аттрактором (точкой схождения, притяжения) всей совокупности разнообразных продуктов в сфере спорта.

В. Савицкий называет вопрос о содержании и природе спортивного продукта самым сложным концептуальным вопросом для спортивных маркетологов¹⁰². Но следует отметить, что этот же самый вопрос является сложным и важным для многих других заинтересованных субъектов, например – для государства, которому постоянно приходится принимать решения о мере своей заинтересованности сферой спорта и мере своего участия в этой сфере, в том числе участия в форме финансовой поддержки из государственного бюджета, в различных формах организационного вмешательства в дела спорта в рамках государственного управления в этой сфере.

Важной частью спортивного продукта является его досугово-рекреационная составляющая. Социолог Жофр Дюмазедье писал, что «**досуг** – это исключительное явление, данное современному

⁹⁷ *Алексеев С.В.* Спортивный маркетинг: Правовое регулирование: Уч. / Под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2015. – 647 с. – С. 85.

⁹⁸ Цит. по: *Алтухов С.В.* Ивент-менеджмент в спорте. Управление спортивными мероприятиями: Уч.-методич. пособие. – М.: Советский спорт, 2013. – 208 с. – С. 3.

⁹⁹ *Савицкий В.* Спорт и маркетинг: что общего? Руководство по применению спортивного маркетинга // <<http://www.4p.ru/main/theory/98543/>>. – 24.07.2008.

¹⁰⁰ *Галкин В.В.* Спортивный бизнес для менеджеров: Уч. пособие. – М., 2013.

¹⁰¹ *Jobber D.* Principles and Practice of Marketing [Принципы и практика маркетинга]. 4th ed. – London: McGraw-Hill, 2004. – P. 60.

¹⁰² *Савицкий В.* Спорт и маркетинг: что общего? Руководство по применению спортивного маркетинга // <<http://www.4p.ru/main/theory/98543/>>. – 24.07.2008.

индустриализированному обществу посредством сокращённой рабочей недели (с понедельника по пятницу) и большой покупательной способности масс, досуг перешел к тому, чтобы быть значительной сферой жизни»¹⁰³.

Отношения в сфере спортивной индустрии включают 3 основных элемента:

- потребители спортивного продукта,
- собственно спортивный продукт,
- поставщики (в том числе производители и посредники) спортивного продукта.

Структура и виды спортивного продукта

Спортивный продукт – интегральное понятие, структурно включающее в себя, охватывающее нижеследующие позиции¹⁰⁴:

1) нематериальные спортивные продукты:

– спортивно-зрелищный продукт и спортивно-информационный продукт (в том числе спортивно-вещательный продукт, в целом медиа-продукт);

– спортивный порядок (таковой в целом субстантивен, относительно самореферентен и негэнтропичен, но в немалом числе своих аспектов выступает как результат приложенных усилий, как производимый, в том числе государством, продукт), включая нормативный порядок в сфере спорта, в том числе его правовой сегмент и автономный внеправовой (экстра-правовой) сегмент¹⁰⁵;

- спортивный процесс;
- спортивно-имиджевый продукт;
- нравственно-этический продукт (Фэйр Плэй);

¹⁰³ Dumazedier J. Révolution culturelle du temps libre, 1968–1988 [Культурная революция свободного времени, 1968–1988]. – Paris: Méridiens-Klincksieck, 1988. – 312 p.

¹⁰⁴ Понкин И.В., Понкина А.И. Понятие и структура «спортивного продукта» в спортивном праве // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». – 2016. – № 2. – С. 129–137.

¹⁰⁵ См. подробнее: Понкин И.В., Понкина А.И. К вопросу о понятии и особенностях автономного внеправового нормативного порядка в области спорта // Вестник Пермского Университета. Сер. «Юридические науки». – 2016. – № 1. – С. 28–34; Понкин И.В., Понкина А.И. Autonomous Extralegal Regulatory Order in the Field of Sports // e-Lex Sportiva Journal. – 2015. – Vol. III. – № 1–2. – P. 64–71; Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с.; Захарова Л.И. «О спорт, ты – мир!» Роль международного права, lex sportiva и lex olympica в регулировании международных спортивных отношений. 2-е изд., перераб. и доп. – Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2015. – 277 с. – С. 75.

– продукты (результаты) интеллектуальной деятельности (РИД) в сфере спорта, продукт на рынке объектов прав интеллектуальной собственности в сфере спорта;

– продукты спортивных тотализаторов и спортивных лотерей (предложение, процесс и результат);

– спортивно-оздоровительный продукт;

– продукт в форме членства в спортивной или связанной со спортом организации (фитнес-центре, клубе спортивных болельщиков, любительском спортивном клубе, спортивной ассоциации и т.д.);

– образовательный продукт в сфере спортивного образования и воспитания, спортивной подготовки;

– рекламный спортивный продукт;

2) материальные спортивные продукты:

– спортивный продукт на рынке спортивных товаров – спортивной одежды и обуви, спортивной экипировки, снаряжения и оснастки, спортивных снарядов и инструментов, предметов спортивного оборудования и инвентаря – для спортивных тренировок, спортивного обучения и для проведения спортивных мероприятий (участия в таковых), спортивной сувенирной продукции, спортивных продуктов питания и спортивных напитков, реабилитационных, диагностических и иных средств и оборудования спортивной медицины, элементов и узлов спортивных технических сооружений и иных сложных технических объектов спорта, спортивных автомобилей, спортивных водных и воздушных судов, их элементов, технических узлов и систем, оснастки;

– связанные или маркетингово сопрягаемые со спортом продукты питания и напитки, в том числе продукты питания и напитки, предлагаемые зрителям на спортивных соревнованиях в целях повышения качества зрелищной услуги;

– спортивные технические объекты и иные объекты спортивной инфраструктуры (сами по себе);

– связанный со спортом финансовый продукт в сфере спорта, в том числе спонсорский продукт;

3) смешанные (материально-нематериальной природы) спортивные продукты:

– непосредственно спортсмен, спортивный клуб, спортивная команда – как специфический спортивный продукт, результат усилий по спортивному обучению и воспитанию, спортивной подготовке, тренерской «обработке», формированию и обеспечению высоких спортивного мастерства и спортивной конкурентоспособности, стремления к победе, «компетенции состоятельности», обеспечению слаженности спортивной команды;

– спортивный продукт на рынке спортивных услуг (предоставление возможностей пользоваться спортивными техническими объектами и другими объектами спортивной инфраструктуры, услуги фитнеса, услуги частных тренеров, услуги проката спортивных снарядов и инструментов, предметов спортивного оборудования и инвентаря, спортивной экипировки, спортивных транспортных средств и др.);

– спортивно-рекреационный и спортивно-туристский продукты;

– спортивно-трудоустройственный продукт профессиональных спортсменов, тренеров и судей в профессиональном спорте¹⁰⁶;

– продукт спортивной медицины;

– продукт технологических творений инженерной мысли (технического прогресса), направленной на усовершенствование технического оснащения, экипировки и иного обеспечения спортсменов и спортивных команд.

Если сузить понятие спортивного продукта до тех его элементов, которые формируются, производятся и/или поддерживаются государством в рамках и в процессе государственного управления, то структура спортивного продукта охватит следующие позиции:

1) нематериальные спортивные продукты:

– спортивный порядок – в той его части, которая производится и поддерживается государством, включая нормативный правовой порядок, правопорядок и общественный порядок в сфере спорта;

– спортивно-имиджевый продукт – в отношении всего спорта в целом или наиболее существенных его сегментов или видов, в отношении обеспечиваемого государством инвестиционного климата (условий благоприятствования) в сфере спорта, а также в отношении самого себя (имидж государства как «мировой спортивной державы» и как «мирового и национального покровителя спорта»);

– продукт организационных усилий государства (в лице его органов) по поддержке, организации, развитию и защите спорта;

– интегральный образовательный продукт в сфере спортивного образования и спортивной подготовки, реализуемый государственными образовательными и иными (аккредитуемыми государством) организациями;

¹⁰⁶ См. подробнее: *Шевченко О.А.* Особенности регулирования труда в сфере профессионального спорта / Междунар. ассоц. спорт. права (IASL); Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2013. – 184 с.; *Шевченко О.А.* Международное и сравнительное трудовое право в сфере профессионального спорта. – М.: Проспект, 2014. – 104 с.

2) материальные спортивные продукты:

– связанный со спортом финансовый продукт в сфере спорта, обеспечиваемый государством за счёт бюджетных средств и государственных внебюджетных фондов;

– объекты спортивной инфраструктуры, создаваемые и функционирующие за счёт государственных средств;

– предпринимательский и инвестиционный климат в стране.

В рамках настоящего параграфа не представляется возможным охватить детализированным описанием все вышеуказанные позиции.

Однако на вопросе о спортивно-зрелищном продукте, представляющем особый интерес, мы остановимся несколько более подробно.

Отличительной характеристикой спортивного зрелищного продукта является его преимущественно нематериальный характер.

Согласно определению авторов настоящего параграфа (в соавторстве с О.А. Шевченко), **спортивно-зрелищный продукт** – основной продукт сферы спорта как индустрии, как зрелищно-досуговой и культурно-рекреационной сферы, в котором интегрально сочетаются его расширенный и комплексный характер с доминированием элементов-благ нематериального характера и аттрактором (системным центром сопряжённости и схождения) которого является экспектативная и презюмируемая неопределённость конечных результатов реализации честной спортивной состязательности в рамках спортивных мероприятий, формирующая у потребителей этого продукта (как основные мотивации к потреблению этого продукта и как важнейшие его потребительские свойства) интерес к восприятию спортивного мероприятия и к сведениям о его исходе и удовлетворение такого интереса, острые эмоционально-психологические ощущения и сопереживания (волнение, стресс и эмоциональное напряжение) по поводу течения и исхода спортивного мероприятия, ожидание и предвосхищение будущих спортивных результатов, а также экспектативная и презюмируемая зрелищность (захватывающие внимание и удовлетворяющие эстетические потребности зрителей содержательный характер, красота и яркая эстетичность, выраженно высокая техничность, драматургия) спортивного мероприятия.

Характер спортивного соревнования как спортивно-зрелищного продукта в существенной степени презюмируется и является (при условии «честной игры») преимущественно непредсказуемым, что собственно и привлекает потребителя этого продукта, обеспечивая не только зрелищность, но и некоторую интригу, неопределённость. Потребителями спортивно-зрелищного продукта в виде спортивного соревнования выступают не только зрители, но и (может быть, даже в большей степени) участники этого спортивного соревнования (игроки спортивной команды или спортсмены-

участники, спортивные тренеры, спортивные судьи, арбитры), а также, опосредованно, спортивные спонсоры и лица, размещающие рекламу на спортивных мероприятиях или в связи с такими мероприятиями. В качестве спортивно-зрелищного продукта могут предлагаться отдельные спортивные мероприятия, но чаще – серии спортивных мероприятий (чемпионаты, сезоны игр и т.д.) или комплексные спортивные мероприятия (Олимпийские игры и др.). Также могут предлагаться смешанные формы спортивных зрелищных мероприятий, в которых спортивная составляющая в той или иной мере интегрирована с чисто шоу-продуктом (зрелищным мероприятием), например – шоу «Танцы на льду», развлекательные программы с участием спортсменов. Критерий один – возможность продать этот продукт потребителю напрямую (посредством тикетинга или продажи возможности смотреть по телевидению или через интернет или прослушивать по радио трансляции мероприятий) или получить от него прибыль опосредованно (от спонсорства, от рекламы, от передачи прав на трансляцию, от создания моды на спортивную одежду и обувь и реализации соответствующей продукции). В основном реализуется сочетание нескольких форм. Предлагаться может как спортивно-зрелищный продукт, производимый и потребляемый в одно и то же время, одновременно (преимущественно), так и (реже) продукт, который в реальном времени может и не потребляться потребителями, будучи рассчитанным на трансляцию в записи. Спортивное мероприятие следует рассматривать во всей его многоаспектности – и в аспекте предложения потребителю спортивного продукта, и в аспекте создания спортсменами и другими участниками спортивного трудового продукта, и в финансовом аспекте и в других аспектах.

Мощный зрелищный потенциал спорта как сферы шоу-бизнеса определяется, по словам Джона Бича и Саймона Чэдвика, тем, что ключевой особенностью спортивной продукции является её неопределённость, неопределённость конечных результатов, которая представляет собой одну из основных причин того, почему такое количество людей мотивировано на её потребление. Одной из важнейших задач, возникающих перед спортивными маркетологами, является «продажа волнения, стресса и эмоционального напряжения, вызываемых неопределённостью результатов спортивных мероприятий»¹⁰⁷. По словам Нейла Саймона, «спорт – единственное в мире представление, в котором, сколько бы раз вы его ни смотрели, никогда не известно, чем дело кончится»¹⁰⁸.

Спортивная информация (как вид спортивного продукта) включает в себя новостные потоки и конкретные сообщения о спортивной

¹⁰⁷ Chadwick S., Beech J. Introduction: the marketing of sport [Введение: Спортивный маркетинг] // The Marketing of Sport [Спортивный маркетинг] / Edited by J. Beech and S. Chadwick. – Harlow (England): Pearson Education, 2007. – xxxv; 555 p. – P. 9.

¹⁰⁸ Цит. по: The Marketing of Sport [Спортивный маркетинг] / Edited by J. Beech and S. Chadwick. – Harlow (England): Pearson Education, 2007. – xxxv; 555 p. – P. 3.

жизни и о спортсменах, спортивных организациях и командах, спортивных тренерах, спортивных судьях и других субъектах спорта, сведения о планируемых к проведению, проводимых и проведённых спортивных соревнованиях и других спортивных мероприятиях, о свершившихся и вероятных (предполагаемых) результатах спортивных соревнований, об отражающих особенности спортивных мероприятий и состояние спорта статистике и рейтингах, о факторах, влияющих на исход спортивных соревнований и др. Аккумуляцией, обработкой, предложением, канализацией и подачей такого рода информации (спортивно-информационного продукта) оперируют различные субъекты управления спортом, отдельные спортсмены, спортивные организации, вещатели спортивных соревнований, спортивные СМИ, спортивные интернет-сайты (при определённых параметрах таковые в некоторых государствах также признаются как СМИ), спортивные тотализаторы.

«Если спорт и спортивных звёзд можно упаковывать и продавать, то почему же этого не делать?» – задавали риторический вопрос Саймон Чедвик и Джон Бич¹⁰⁹. Спорт всё больше превращается в универсум и интегральный продукт индустрии развлечений. Важно учитывать, отражать в законодательстве о спорте (в рамках программирования и реализации государственного управления в сфере спорта) наличие многообразия спортивных продуктов.

Категория «спортивный продукт» имеет существенное значение для ответа на важный для проектирования, программирования и реализации государственного управления и государственной политики в сфере спорта – вопрос о правовых основаниях и условиях, мерах долженствования и пределах финансирования органами государственной власти системы спорта, прежде всего – профессионального. Это столь же важный вопрос (речь идёт о колоссальных суммах, затрачиваемых из бюджетов), сколь и сложный: интерсекциональность многих отношений и процессов не позволяет разрешить этот вопрос каким-то элементарным способом. Ситуация усложняется тем, что спортивный продукт в силу динамического изменения ряда его существенных признаков (его «свежесть» (не устарела информация, не утратилась актуальность), востребованность и др.) имеет в определённой степени энтропийный характер.

Если спортивным продуктом в сфере профессионального спорта презюмируется и объективно является исключительно прибыль организаторов спортивных мероприятий, спортивных вещателей, владельцев или пользователей-эксплуатантов спортивных технических объектов (стадионов, треков, бассейнов, многофункциональных спортивных центров

¹⁰⁹ The Marketing of Sport [Спортивный маркетинг] / Edited by J. Beech and S. Chadwick. – Harlow (England): Pearson Education, 2007 – xxxv; 555 p. – P. 4.

и т.д.), наиболее медийно раскрученных спортсменов, то очевидно, что государству не следует тратить на эту сферу ни копейки. Напротив, имело бы смысл обложить существенно более высокими налогами.

Однако обоснованно полагаем, что спортивный продукт, производимый в сфере профессионального спорта, рождаемый этой сферой, имеет много более сложный, интерсекциональный характер, содержит и весьма значимые для публичных интересов элементы.

Именно поэтому в законах целого ряда зарубежных государств закреплены основания для определённой государственной финансовой поддержки сферы профессионального спорта (например, пункт 1 § 1, пункты 1 и 2 § 20 и пункт 1 § 21 Федерального закона Австрии «О содействии спорту федеральным правительством» от 2013 года, 15-е дополнительное положение и часть 1 третьего переходного положения Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте», статья 28 Закона Польши от 25.06.2010 (ред. от 2016 года) «О спорте», пункт 1 статьи 46 «Финансовая поддержка» Закона Португалии от 16.01.2007 № 5/2007 (ред. от 06.09.2013) «Об основах физкультурной деятельности и спорта»). Подробнее см. § 7.2.

Результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации в сфере спорта

Как уже указывалось ранее, к спортивному продукту могут быть отнесены результаты интеллектуальной деятельности в сфере спорта.

Основными охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и приравненными к ним средствами индивидуализации (и группами таких объектов) в сфере спорта выступают нижеследующие (классификация – авторов настоящего параграфа в соавторстве с А.М. Кузнецовой)¹¹⁰:

1) изобретения¹¹¹, полезные модели, промышленные образцы и секреты производства (ноу-хау) в сфере спорта и в области спортивной индустрии (обеспечивающей спорт индустрии):

1.1) изобретения, полезные модели, промышленные образцы и секреты производства (ноу-хау) в сфере разработки и производства

¹¹⁰ Понкин И.В., Редькина А.И., Кузнецова А.М. К вопросу о содержании объёма основных охраняемых результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации в области спорта // Конституционализация России: проблемы теории и современной практики: Сб. науч. статей, посвящ. памяти проф. Н.В. Витрука / Отв. ред. М.В. Мархгейм. – Белгород, 2016. – 198 с. – С. 57–63.

¹¹¹ Технические решения, относящиеся к продукту (в частности, устройству, веществу) или способу (процессу осуществления действий над материальным объектом с помощью материальных средств), в том числе к применению продукта или способа по определённому назначению (пункт 1 статьи 1350 ГК РФ).

спортивной одежды и обуви, спортивной экипировки, снаряжения и оснастки, спортивных снарядов и инструментов, предметов спортивного оборудования, спортивной сувенирной продукции;

1.2) изобретения, полезные модели, промышленные образцы и секреты производства (ноу-хау) в сфере разработки и производства спортивных продуктов питания и спортивных напитков;

1.3) изобретения, полезные модели, промышленные образцы и секреты производства (ноу-хау) в сфере разработки и производства реабилитационных, диагностических и иных средств и оборудования спортивной медицины;

1.4) изобретения, полезные модели, промышленные образцы и секреты производства (ноу-хау) в сфере разработки, производства, эксплуатации и технического обслуживания спортивных автомобилей, спортивных водных и воздушных судов, их элементов, технических узлов и систем, оснастки;

1.5) изобретения, полезные модели, промышленные образцы и секреты производства (ноу-хау) в сфере разработки, производства, эксплуатации спортивных технических сооружений и иных сложных технических объектов спорта, их оборудования, элементов (покрытия спортивных игровых полей и т.д.), технических узлов и систем, оснастки;

2) спортивные мероприятия (полностью или частично) или выступления спортсмена (спортсменов) или спортивной сборной команды (полностью или частично) как самостоятельные произведения – объекты авторских прав:

2.1) спортивное выступление или его часть как художественное произведение, как произведение искусства или хореографии в сфере спорта (хореографическая композиция в фигурном катании – конькобежном виде спорта, относящемся к сложно-координационным, выступление с авторской композицией в синхронном плавании и пр.);

2.2) спортивно-театрализованные и спортивно-цирковые шоу – спортивно-театрализованные и спортивно-цирковые шоу как церемонии (и как части церемоний) открытия и/или церемонии закрытия крупных международных и национальных спортивных мероприятий (Олимпийских игр и др.), ординарные или сложносоставные тематические или универсальные спортивно-театрализованные и спортивно-цирковые шоу (шоу танцев на льду, спортивно-зрелищные авто-шоу и мото-шоу и мн. др.);

2.3) хореографическое мини-представление, в строгом смысле не являющееся спортивным, но устойчиво и узнаваемо предваряющее каждое спортивное выступление спортивной команды или спортсмена;

3) охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации в отношении спортивных мероприятий:

3.1) официальные наименования и логотипы (в том числе зарегистрированные как товарные знаки) спортивных мероприятий;

3.2) охраняемые в качестве промышленных образцов и (или) объектов авторских прав организатора спортивного мероприятия опознавательная символика (флаг, официальные и/или маркетинговые эмблемы) и талисманы спортивного мероприятия, плакаты, предметы и элементы дизайна атрибутики спортивного мероприятия;

3.3) кубки, медали, вымпелы, жетоны, памятные и иные специальные знаки призёров и других участников спортивного мероприятия;

4) средства индивидуализации спортивных организаций и спортивных сборных команд, а также организаторов спортивных мероприятий¹¹²:

4.1) фирменные наименования, товарные знаки, знаки обслуживания, коммерческие обозначения организаторов спортивных мероприятий, в том числе флаг, логотип, гимн, девиз организатора спортивного мероприятия;

4.2) фирменные наименования и логотипы (в том числе зарегистрированные как товарные знаки) спортивных организаций и спортивных сборных команд, а также организаторов спортивных мероприятий;

4.3) кубки, медали, вымпелы, грамоты, жетоны, памятные и иные специальные знаки, дипломы спортивных организаций и спортивных сборных команд, а также организаторов спортивных мероприятий;

5) персональные средства индивидуализации спортсменов:

5.1) фамилия, имя и отчество (имя и фамилия) спортсмена;

5.2) псевдоним или прозвище спортсмена;

5.3) авторский жест, авторское мини-хореографическое движение конкретного спортсмена, ассоциируемые лично с ним;

5.4) авторский слоган, ассоциируемый с конкретным спортсменом;

5.5) автограф спортсмена;

¹¹² Организаторами могут быть государственные и муниципальные органы и организации, иные организации. – *Прим. авт.*

б) аудиовизуальные, фото- и иные изображения и описания образов спортсменов, членов спортивных сборных команд или составов (в том числе игровых составов) спортивных организаций, объекты имиджевых прав:

6.1) персональные (единоличные) фотографии спортсменов – в статусной привязке к спортивной организации или спортивной сборной команде (а равно фотографические произведения и произведения, полученные способами, аналогичными фотографии), за исключением фоторепортажей спортивных мероприятий;

6.2) групповые фотографии спортсменов в составе спортивной сборной команды или игрового состава спортивной организации – в статусной привязке к таковым (в полном составе или нет) (а равно фотографические произведения и произведения, полученные способами, аналогичными фотографии), за исключением фоторепортажей спортивных мероприятий;

6.3) аудиовизуальные произведения (кинофильмы, видеоролики и фонограммы, а также их части и исходные рабочие записи и т.д.) с записями изображений спортсменов, спортивных сборных команд, игровых составов спортивных организаций, за исключением аудиовизуальных трансляций и записей проведения спортивных мероприятий;

6.4) изображения спортсменов, спортивных сборных команд, игровых составов спортивных организаций в виде произведений изобразительного искусства (произведения живописи, скульптуры, графики, дизайна, графические рассказы, комиксы и др.);

6.5) образы спортсменов, формируемые через специфические описания спортивных достижений спортсмена;

7) средства индивидуализации организаций – производителей и поставщиков спортивных товаров и услуг в сфере спорта:

7.1) фирменные наименования и коммерческие обозначения организаций – производителей и/или поставщиков спортивной одежды и обуви, спортивной экипировки, снаряжения и оснастки, спортивных снарядов и инструментов, предметов спортивного оборудования и инвентаря – для спортивных тренировок, спортивного обучения и для проведения спортивных мероприятий (участия в таковых), спортивной сувенирной продукции, спортивных продуктов питания и спортивных напитков, реабилитационных, диагностических и иных средств и оборудования спортивной медицины, элементов и узлов спортивных технических сооружений и иных сложных технических объектов спорта, спортивных автомобилей, спортивных водных и воздушных судов, их элементов, технических узлов и систем, оснастки;

7.2) фирменные наименования и коммерческие обозначения организаций – производителей, владельцев и эксплуатантов спортивных технических объектов (стадионов, треков и проч.), поставщиков услуг в сфере спорта;

8) средства индивидуализации организаций – производителей и поставщиков спортивных товаров и услуг в сфере спорта:

8.1) знаки обслуживания в отношении оказываемых услуг в сфере спорта;

8.2) товарные знаки и наименования мест происхождения товаров в отношении спортивной одежды и обуви, спортивной экипировки, снаряжения и оснастки, спортивных снарядов и инструментов, предметов спортивного оборудования и инвентаря – для спортивных тренировок, спортивного обучения и для проведения спортивных мероприятий (участия в таковых), спортивной сувенирной продукции, спортивных продуктов питания и спортивных напитков, реабилитационных, диагностических и иных средств и оборудования спортивной медицины, элементов и узлов спортивных технических сооружений и иных сложных технических объектов спорта, спортивных автомобилей, спортивных водных и воздушных судов, их элементов, технических узлов и систем, оснастки;

9) селекционные достижения в сфере спорта и в сфере спортивной индустрии (обеспечивающей спорт индустрии):

9.1) селекционные достижения в коневодстве в рамках обеспечения конного спорта, а также лошадиных скачек и бегов (для тех государств, где лошадиные скачки и бега признаются спортом);

9.2) селекционные достижения в селекционной работе по выведению птиц – в этнических видах спорта, связанных с использованием птиц (спортивная соколиная охота в ряде стран мира и др.);

9.3) селекционные достижения в рамках реализации биотехнологий для производства спортивных продуктов питания и спортивных напитков;

9.4) селекционные достижения в рамках реализации биотехнологий для производства реабилитационных средств медицинской реабилитации, терапии и иных средств спортивной медицины;

10) фото- или аудиовизуальные изображения спортивных мероприятий:

10.1) видео-, аудио- и интернет-вещание (трансляция) спортивного мероприятия потоковое в режиме реального времени (с авторскими комментариями в кадре или за кадром либо без таковых) – сообщения в эфир или по кабелю радио- или телепередач, вещание организациями эфирного или кабельного вещания (в том числе интернет-вещания) спортивных соревнований и других спортивных мероприятий;

10.2) аудиовизуальное изображение спортивного мероприятия в записи и его непрямая трансляция, воспроизведение файла аудиовидеозаписи, запись на видео- или на аудиокассете (с авторскими комментариями в кадре или за кадром либо без таковых);

10.3) трансляция или воспроизведение аудиовизуальных изображений (прямая или в записи) ключевых моментов спортивного мероприятия (с авторскими комментариями в кадре или за кадром либо без таковых);

10.4) фоторепортажи спортивного мероприятия для публичного экспонирования;

11) игровые схемы и технологии спортивной подготовки как охраняемые результаты интеллектуальной деятельности:

11.1) изобретения и секреты производства (ноу-хау) в спортивно-тренировочном процессе, в процессе спортивной подготовки;

11.2) авторские права на обладающие выраженной оригинальностью тактические игровые схемы и комбинации в некоторых игровых видах спорта и в некоторых настольных интеллектуальных спортивных играх;

12) текстовые произведения (в бумажном или электронном виде, на рекламных конструкциях, в форме полиграфической продукции), выраженно обладающие оригинальностью:

12.1) публикуемые планы-графики и программы спортивных соревнований, на оглашение которых имеют право только спортивные организации, их проводящие, а также программы спортивных мероприятий, продаваемые во время их проведения и перед их проведением;

12.2) публикуемые результаты спортивных соревнований и других спортивных мероприятий, на оглашение которых имеют право только спортивные организации, их проводящие;

12.3) билеты на посещение спортивных мероприятий (дизайн и другие охраняемые авторским правом особенности таких билетов);

12.4) купоны и билеты спортивных тотализаторов (их дизайн и другие охраняемые авторским правом особенности таких купонов и билетов);

12.5) тексты публикаций и выступлений о спортивных мероприятиях, спортсменах, спортивных организациях и т.д., тексты спортивных отчетов и репортажей со спортивных мероприятий; тексты интервью со спортсменами, иными субъектами спортивных отношений;

12.6) сборники правил спорта по виду спорта или в рамках одной спортивной организации (как составные произведения – произведения, представляющие собой результат творческого труда по подбору или расположению материалов);

13) базы данных:

13.1) базы результатов спортивных соревнований;

13.2) базы планов-графиков проведения спортивных соревнований;

13.3) базы персональных данных спортсменов и других субъектов спорта;

13.4) базы результатов допинг-контроля, очередности и сроков взятия допинг-проб;

14) музыкальные и песенные произведения в живом публичном исполнении или в публичной теле-, радио- или интернет-трансляции в режиме реального времени или в публичном воспроизведении ранее сделанной аудиозаписи (фонограммы):

14.1) товарный знак в форме звукового средства индивидуализации («рекламный перезвон», «сэмпл» и др.);

14.2) гимн спортивной организации или спортивной сборной (как средство её индивидуализации); гимн организатора спортивного мероприятия;

14.3) музыкальное или песенное произведение как элемент звукового сопровождения и оформления спортивного мероприятия, как элемент спортивно-театрализованного или спортивно-циркового шоу;

15) произведения архитектуры, в том числе в виде проектов, чертежей, изображений и макетов (спортивные технические объекты полностью или частично, комплексы спортивных технических объектов, элементы ландшафтного оформления и т.д.);

16) программы для электронных вычислительных машин (компьютерные программы для фиксации, обработки и представления результатов спортивных соревнований, результатов допинг-контроля и др.)¹¹³.

¹¹³ Понкин И.В., Редькина А.И., Кузнецова А.М. К вопросу о содержании объёма основных охраняемых результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации в области спорта // Конституционализация России: проблемы теории и современной практики: Сб. науч. статей, посвящ. памяти проф. Н.В. Витрука / Отв. ред. М.В. Мархгейм. – Белгород, 2016. – 198 с. – С. 57–63.

Вопросы для самоконтроля к Главе 1

1. Охарактеризуйте основные ключевые особенности предметно-объектной области государственного управления в сфере спорта.
2. Какие направления государственного управления в сфере спорта являются ключевыми?
3. Какие направления деятельности в сфере спорта, на ваш взгляд, представляют наибольший интерес для государства с точки зрения реализации государственного управления?
4. Для чего необходимо закрепление понятий спорта в целом, массового спорта, любительского спорта, спорта высших достижений и профессионального спорта на законодательном уровне?
5. Какие существенные признаки понятий спорта в целом, массового спорта, любительского спорта, спорта высших достижений и профессионального спорта?
6. Может ли спортсмен-любитель быть одновременно спортсменом спорта высших достижений?
7. Назовите ключевую характеристику профессионального спорта.
8. Что такое спортивный продукт?
9. Охарактеризуйте основные элементы отношений в сфере спортивной индустрии.
10. Охарактеризуйте структуру спортивного продукта.
11. Чем отличается спортивно-зрелищный продукт от спортивного продукта?

ГЛАВА 2. Государственное управление и государственная политика в сфере спорта: понятия, место и значение

§ 2.1. Общие понятия государственного управления и государственной политики

(Понкин И.В.)

Менеджмент – это, обоснованно указывают Л.С. Белоусов и В.В. Кудрявцев, всегда «управление (или руководство) людьми, организованными для достижения какой-либо цели. Ключевой момент – организация (функциональное и структурированное объединение людей) и цель. Нельзя руководить ресурсами, процессами, проектами. Можно руководить людьми, организованными для достижения какой-либо цели, например – оптимального распределения и транспортировки ресурсов или реализации проекта. Люди создают организации тогда, когда требуется объединение усилий для достижения цели. При этом организация может быть формализована (институционально / юридически оформлена) или быть неформальной, но она всегда есть. Поэтому менеджер (руководитель) всегда имеет дело с группой людей, организованных для достижения определённой цели»¹¹⁴. Управление процессами и проектами – всегда опосредованно, через людей.

Существуют различные подходы к определению того, какая именно деятельность входит в управление. Так, согласно интегральному подходу, **управление** – это весь комплекс мероприятий по инструктированию, канцелярской работе, техническим аспектам и администрированию, которые реализуются для достижения поставленной цели, то есть для реализации политики в соответствующей сфере. Согласно иному подходу, под управлением следует понимать не абсолютно всю деятельность, предпринимаемую для достижения какой-либо цели, а только отдельные её направления, непосредственно связанные с руководством и контролем¹¹⁵.

Для рассмотрения правового смысла, содержания и особенностей системы государственного и муниципального управления необходимо определиться с терминологической «системой координат».

Наиболее часто встречается понятие «государственное управление», несколько реже – «муниципальное управление». Встречается

¹¹⁴ Белоусов Л.С., Кудрявцев В.В. Исследования в спортивном менеджменте / Российский междунар. олимпийский университет. – М.: Планета, 2016. – 240 с. – С. 11.

¹¹⁵ Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration // <http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf>. – 40 p. – P. 2.

также понятие «публичное управление», которому в массе источников атрибутируется достаточно широкий спектр значений.

В общем значении, понятие «публичное управление» отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые государством или органами местного самоуправления централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определённой области общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях.

Публичное управление также включает в себя механизмы совершенствования внутренней координации, управление человеческими, финансовыми и материальными ресурсами и коммуникационными системами, а также управление, связанное с предоставлением публичных услуг.

Понятие «публичное управление» понимается нами как **содержательно охватывающее понятия государственного и муниципального управления. И в конкретном контексте понятие «публичное управление» может означать как государственное управление, так и муниципальное управление либо их совокупность.**

При этом к понятию «публичное управление» мы также относим реализацию публичного управления негосударственными-немуниципальными субъектами («операторами»), которым государство (орган государственной власти) или орган местного самоуправления целенаправленно и ограниченно делегирует на установленных основаниях и в установленном порядке отдельные публично-властные полномочия.

Под понятием «публичная администрация» мы будем понимать систему исполнительных органов государственного управления и системы органов муниципального управления.

Обратимся теперь непосредственно к понятию публичного управления.

Посредством публичного управления государство и уровень местного самоуправления реализуют свои функции.

Как отмечает Н. Арабаджийски, нередко понятие «публичное управление» заменяется понятием «**публичный менеджмент**». Слово «менеджмент» является англосаксонским термином с латинскими корнями. Имеет место точка зрения, согласно которой менеджмент – это управление (воздействие на систему или организацию для достижения определённых

целей) плюс руководство (воздействие на человеческие ресурсы для достижения целей)¹¹⁶.

Согласно нашей концепции, **объём понятия публичного менеджмента, будучи более узким, содержательно входит в объём понятия публичного управления и отражает организационно-инструментальные аспекты процесса публичного управления.**

Публичное управление обоснованно рассматривать как деятельность отдельных групп, взаимодействующих друг с другом для достижения общих целей государства (публичных целей). Такие цели могут включать в себя обеспечение обороны, охраны государственных границ, поддержание порядка и правопорядка, обеспечение коммуникаций, здравоохранения, образования и др. В публичном управлении основной акцент делается, главным образом, на планировании, организации, руководстве, координации и контроле.

В общем значении, понятие «публичное управление» отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые и реализуемые государством или органами местного самоуправления централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определённых областях общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях. Публичное управление включает в себя механизмы обеспечения и совершенствования внутренней координации, управление человеческими, финансовыми и материальными ресурсами и коммуникационными и информационными системами, а также управление, связанное с предоставлением публичных (государственных и муниципальных) услуг.

Понятие «публичное управление» понимается нами как содержательно охватывающее понятия государственного и муниципального управления. И в конкретном контексте понятие «публичное управление» может означать как государственное управление, так и муниципальное управление либо их совокупность. При этом к понятию «публичное управление» мы также относим реализацию публичного управления негосударственными-немуниципальными субъектами («операторами»), которым государство (орган государственной власти) или орган местного самоуправления целенаправленно и ограниченно делегирует на установленных основаниях и в установленном порядке отдельные публично-властные полномочия.

¹¹⁶ Арабаджийски Н. Държавно и публично управление. – София, 2014. – 302 с. – С. 78–79.

Следует отметить, что известны и терминологически более дробные классификации. Так, Николай Арабаджийски разграничивает публичное управление, государственное управление, социальное управление (в контексте деятельности государства) и административное управление¹¹⁷.

Публичное управление есть властное управляющее воздействие на объекты управления (общественные отношения и их участников, процессы, феномены), реализуемое субъектами такого управления, то есть органами государственного (или муниципального) управления и уполномоченными им лицами.

То есть публичное управление представляет собой сложноструктурированную сеть человеческих взаимоотношений и связанной с ними деятельности, реализуемой многообразием субъектов – от органов публичной власти и до отдельных должностных лиц низового уровня в такой системе, связанной с использованием всех ресурсов, природных и человеческих, а также все другие аспекты жизни общества, в которых заинтересовано или задействовано государство. Публичное управление – это и система ролей и ролевых отношений.

Согласно нашей авторской дефиниции, **государственное управление** – это вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства, содержанием которой является комплексное планирование и программирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти, включая правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализацию последовательностей и комплексов управленческих решений и установленных законом инструментов (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области.

¹¹⁷ Арабаджийски Н. Държавно и публично управление. – София, 2014. – 302 с. – С. 40–60.

При этом подчеркнём, что **понятие «государственное управление» обладает полисемичностью** (многозначностью), проявляющейся в том, что правовое содержание, понимание и интерпретация этого понятия зависят от уровня его привязки и широты его рассмотрения, а значит, **это понятие следует рассматривать в нескольких значениях (смыслах):**

1) государственное управление в широком смысловом значении охватывает всю деятельность государства и понимается как механизм и процесс функционирования всей государственной системы («государственной машины»), всего государства в целом и его высших органов государственной власти, включая реализацию ими своих полномочий, их взаимодействие, взаимоуравновешивание (принцип разделения властей); то есть сфера государственного управления в таком понимании равнозначна сфере деятельности государства, а государственное управление реализуется всем государством в целом или его высшими органами государственной власти;

2) государственное управление на среднем уровне интерпретации – как механизм и процесс функционирования, административной деятельности системы органов исполнительной власти и отдельных её сегментов, отдельных государственных органов, либо государственное управление как реализация государственных управленческих функций в определённой области общественных отношений (например, в сфере спорта) или в группе таких областей. Хотя государственное управление охватывает три ветви власти, как правило, таковое реализуется, главным образом, органами исполнительной власти. То есть в этом значении государственное управление реализуется неполитической государственной бюрократией, действующей в государственно-политической системе;

3) государственное управление на уровне, характеризуемом понятием «человеческий фактор», поскольку реализация государственного управления осуществляется посредством задействования организованных усилий разных лиц на государственных должностях. Сюда же отнесём функционирование системы государственной службы.

Исследуя государственное управление, необходимо рассматривать таковое в приложении к какому-то определённому уровню из трёх вышеуказанных либо рассматривать государственное управление комплексно, охватывая все три уровня.

«Систему координат» для исследования, понимания и оценки правового смысла, содержания и особенностей государственного управления в конкретных сферах придётся дополнить критерием

особенностей предметной области регулирования в целях учёта специфики той области общественных отношений, где реализуется обсуждаемое государственное управление (при конкретном его рассмотрении), критерием особенностей метода государственного управления (императивный, диспозитивный или сочетанный либо прямой или опосредованный).

Говоря о том, что государственное управление – это один из видов государственно-властной деятельности, необходимо иметь в виду, что, помимо государственного управления (в широком понимании), существует ещё несколько видов государственно-властной деятельности, например – самовоспроизводство государства на основе демократической системы выборов и сопряжённой с ней системы назначений, самообеспечение и саморазвитие и др.

Следует выделять следующие **5 укрупнённых сегментов предметно-объектной области государственного управления** (иными словами – **5 сегментов общественных отношений**, воплощающих те или иные аспекты государственной и общественной реальности, на которые направлено своим управляющим воздействием государственное управление как процесс и деятельность):

- общественные отношения в обществе – правовые положения личностей, микросоциумов, страт и институтов общества, организаций, их активность (деятельность) и их отношения (государство устанавливает «правила игры» по требующим правового урегулирования аспектам);

- отношения между государством и обществом и его стратами и институтами, между государством и личностью, между государством и частными организациями, в том числе в связи с обращениями в государственные органы по каким-либо вопросам;

- само государство (то есть государство в рамках государственного управления управляет самим собой) и его составные структурные элементы;

- органы местного самоуправления;
- иные юрисдикции (иностранное государство, международные организации) и отношения государства с ними (насколько это возможно подвести из понятия государственного управления).

Публичное управление реализует следующие функции государства и, как следствие, **функции публичной администрации (органов публичного управления)**:

- обеспечение и воплощение конституционно-правового императива социальности государства; обеспечение условий по поддержанию и улучшению благосостояния и качества жизни населения, снижение бедности, выполнение социальных обязательств перед обществом, прежде всего – в отношении лиц, нуждающихся в особой социальной поддержке;

- защита прав и свобод человека и гражданина, защита достоинства личности, защита прав и достоинства народов страны;
- обеспечение правопорядка и законности, обеспечение безопасности личности, семьи, общества и государства, обороноспособности и обороны страны;
- поддержание, обеспечение, охрана и защита фундаментальных начал национального публичного порядка, суверенитета и государственного устройства; в том числе охрана и защита исторически сложившихся, общепризнанных в обществе и общеподдерживаемых принципов и норм нравственности и морали, культурных и нравственных устоев и традиций;
- обеспечение условий для сохранения, воспроизводства и трансляции культуры народов страны;
- поддержание стабильности экономики, обеспечение условий для её позитивного и с необходимой положительной динамикой развития и для её устойчивости, резистентности и резильентности по отношению к кризисным и иным негативным факторам;
- стимулирование, закрепление и, при необходимости, институционализация позитивных социально-экономических изменений;
- оказание публичных услуг.

Согласно нашей авторской дефиниции, **государственная политика в определённой сфере общественных отношений** – это распределённая во времени и привязанная к определённому периоду, отражающая реакцию государства на условия, которые обуславливают или обусловят в будущем сопряжённые публичные интересы, общественные потребности, запросы и требования, взаимосвязанная и логически выстроенная совокупность воплощаемых в жизнь в процессе государственного управления публично-властных решений, оформленных в комплекс нормативных правовых и иных руководящих документов, последовательно или комплексно реализуемых всеми ветвями (и каждой из ветвей) государственной власти (и прежде всего – исполнительной властью) посредством инструментов (мер, средств и механизмов), а также целей, стратегий и идеологии, приоритетных направлений и процедур, определяющих принятие решений при осуществлении государственного управления в этой сфере, инструментов реализации этих решений, источников и механизмов финансирования реализуемых решений и применяемых инструментов.

Иными словами, **государственная политика – это элемент государственного управления** (в широком его понимании – как функционирования всей государственной «машины», а также в «среднем» его понимании – как функционирования системы органов исполнительной власти), привязанный к определённой сфере общественных отношений и к определённому периоду. В этом понимании государственная политика является партикулярной (частным случаем, элементом) по отношению к государственному управлению.

Еще одним важным понятием является понятие управленческой способности государства.

Согласно нашей авторской дефиниции, **управленческая способность государства** – это системная интегральная совокупность (обеспеченных релевантными функционалами и компетенциями органов государственного управления («государственной бюрократии») и действенными административно-правовыми и другими административно-управленческими механизмами) реальных и экспектативных (потенциальных) возможностей органов государственного управления самостоятельно и в системном взаимодействии осуществлять государственное управление, реализовывать регулятивные, административные и иные функции государства и осуществлять ведение делами государства с должной соотнесённостью с публичными интересами, социальными запросами и потребностями, с публичным порядком и с заданными параметрами эффективности (в том числе пертинентности и производительности), а также резистентности и резильентности к дезорганизирующим и иным негативным факторам, отражая и воплощая реакцию государства на условия, которые определяют или предопределят в будущем сопряжённые публичные интересы и потребности государства и общества (в том числе его страт и институтов, а также микросоциумов, объединений, личности).

§ 2.2. Понятие, место и значение государственного управления в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

В выступлении на заседании Совета по развитию физической культуры и спорта 6 ноября 2012 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Мы с вами... все хотим, чтобы у России были большие, яркие спортивные победы. Такие события нужны для поддержания силы духа и патриотических чувств наших граждан, для укрепления престижа страны за рубежом и, главное, для продвижения ценностей активного, здорового образа жизни, чтобы спорт стал выбором миллионов наших граждан, прежде всего, конечно, молодых людей»¹¹⁸.

Спорт пользуется особым отношением как со стороны общества, так и со стороны государства. И управление спортом составляет неотъемлемую часть онтологии (бытийствования) сферы спорта.

С.В. Алтухов подчёркивает, что ни одно крупное спортивное мероприятие уровня чемпионата мира или Олимпийских игр не обходится без участия государственных институтов и государственных структур в организации и проведении такого события¹¹⁹.

Место государственного управления в сфере спорта среди иных видов управления в этой сфере

Согласно толкованию Пакианатана Челладураи, «спортивный менеджмент – это взаимодействие и координация ресурсов, технологий, процессов, кадров, ситуационного подхода для эффективного производства и обмена спортивными услугами»¹²⁰.

Обычно выделяют **4 вида управления в сфере спорта** (управления спортом):

1) публичное (государственное, муниципальное и некоторые случаи делегирования отдельных публично-властных полномочий негосударственным-немуниципальным субъектам, операторам) управление в сфере спорта;

¹¹⁸ Заседание Совета по развитию физической культуры и спорта // <<http://события.президент.рф/новости/16760>>. – 06.11.2012.

¹¹⁹ Алтухов С.В. Ивент-менеджмент в спорте. Управление спортивными мероприятиями: Уч.-методич. пособие. – М.: Советский спорт, 2013. – 208 с. – С. 16–17.

¹²⁰ Chelladurai P. Sport Management: Defining the Field [Спортивный менеджмент: Определение] // European Journal for Sport Management. – 1994. – № 1. – P. 7–21. Цит. по: Алтухов С.В., Воробьев А.И. Три Σ спортивного менеджмента. Как не заблудиться в лабиринтах профессии. – М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. – 228 с. – С. 20.

2) самоуправление (автономное управление) в сфере спорта (управление, реализуемое негосударственными-немуниципальными субъектами в сфере спорта – Международным олимпийским комитетом и Международным паралимпийским комитетом, национальными олимпийскими комитетами и паралимпийскими комитетами, международными и национальными спортивными федерациями и т.д.);

3) частное (коммерческое корпоративное) управление в сфере спорта, точнее, в части тех его аспектов, которые сопряжены со спортом как сферой спортивных зрелищных шоу-бизнес-мероприятий и соответствующей деятельности, с реализацией спортивного вещания, спортивным спонсорством, с функционированием спортивной инфраструктуры и индустрии производства и оборота спортивной одежды и обуви, спортивной экипировки, снаряжения и оснастки, спортивных снарядов и инструментов, предметов спортивного оборудования, спортивной сувенирной продукции, спортивных продуктов питания и спортивных напитков, реабилитационных, диагностических и иных средств и оборудования спортивной медицины, элементов и узлов спортивных технических сооружений и иных сложных технических объектов спорта, спортивных автомобилей, спортивных водных и воздушных судов, их элементов, технических узлов и систем, оснастки, сопряжены с другими сегментами индустрии спорта;

4) управление, реализуемое в сфере спорта неинституированными участниками спортивных отношений.

Государственное управление в сфере спорта не может существовать вне взаимодействия с другими названными выше видами управления спортом. Органы государственного управления вынуждены привлекать в сферу спорта различные некоммерческие организации и коммерческий сектор (поставщиков услуг и товаров и т.д.).

Роль государства в сфере спорта в части его управленческого воздействия или влияния на эту область существенно варьируется от одной страны к другой.

Но в любой из существующих моделей полностью уйти из сферы спорта государство не может.

Государственное управление в сфере спорта реализуется в пределах полномочий различных органов государственного управления в названной сфере, установленных законами, и, соответственно, на органы государственного управления возложены обязанности по управлению финансовыми, человеческими, материальными ресурсами, а также инфраструктурой для реализации таких полномочий.

Квалифицирующие признаки, позволяющие отграничить публичное (государственное и муниципальное) управление в сфере спорта от других видов управления спортом:

– публичное управление реализуется в публичных интересах, в отличие от частного управления, реализуемого в частных интересах, и в отличие от самоуправления, реализуемого в интересах смешанной природы, в общем объёме которых публичные интересы могут наличествовать, но занимают малую долю;

– публичное управление направлено на стимулирование и развитие спортивной деятельности во всём обществе в целом, прежде всего – среди тех слоёв населения, стимулирование и развитие спорта среди которых не являются выгодными для частного сектора;

– публичное управление направлено на стимулирование и развитие спортивной подготовки в различных видах спорта без избирательного подхода, тогда как частное управление направлено на обеспечение образовательными ресурсами и проектами исключительно в своих узких целях, самоуправление направлено на обеспечение образовательными ресурсами и проектами в рамках своего вида спорта («куста» видов спорта);

– публичное управление связано с реализацией публично-властных полномочий (как следствие, публичное управление в сфере спорта в определённой мере ограничено автономностью спорта);

– поддержание и обеспечение общественного порядка, правопорядка и законности, борьба с преступностью в сфере спорта относятся преимущественно (а по ряду вопросов – и исключительно) к области публичного управления, а не иных видов управления в сфере спорта;

– публичное управление ограничено пределами территории, на которую распространяется юрисдикция реализующих такое управление органов.

В различных государствах в зависимости от принятой модели государственного управления спортом и от особенностей объектов управления определяется и специфика публичного управления.

Понятие государственного управления в сфере спорта

Сегодня не существует универсальных и устоявшихся, общепризнанных определений понятий «управление в сфере спорта», «управление спортом», «публичное управление в сфере спорта», «государственное управление в сфере спорта» и т.д.

Согласно дефиниции Р.В. Казакова, **государственное управление в сфере спорта** – это системная государственно-властная регулирующая, правоприменительная, правоохранительная, управленческая и контрольно-надзорная деятельность, реализуемая в правообеспечительных, имиджевых и экономических интересах государства, в интересах поддержания должного общественного здоровья и обеспечения демографической безопасности, социально-культурной интеграции, обеспечения досуга и нравственно-интеллектуального, физического и эстетического совершенствования граждан, повышения их трудоспособности, социальной активности и коммуникативности, представляющая собой систему комплексов государственного управленческого воздействия в отношении управляемых объектов – различных сегментов общественных отношений в сфере спорта – посредством законодательно определённых инструментов (мер, механизмов и средств), имеющая свою внутреннюю организацию, программно-целевые, деонтологические и структурно-функциональные параметры и функциональные связи с другими направлениями государственного управления в социально-культурных и экономических сферах¹²¹.

Согласно дефиниции одной из авторов настоящего параграфа, **государственное управление в сфере спорта** – системно интегрированная и функционально-иерархически организованная деятельность по планированию, реализации, обеспечению и самоконтролю государственно-властного регулирующего (в том числе изменяющего и стимулирующего / редуцирующего) воздействия на общественные отношения в сфере спорта и непосредственно связанные с ними отношения, осуществляемая органами государственной власти путём нормативного правового (прежде всего – административно-правового) регулирования, организационно-координирующего, финансового (бюджетного, налогового и др.), инфраструктурного и иного ресурсного

¹²¹ Казаков Р.В. Законодательство о спорте и система государственного управления в области спорта в Канаде / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 128 с. – С. 12.

администрирования и осуществления контрольно-надзорных полномочий¹²².

Детерминанты значения государственного управления в сфере спорта

Фиксируемые сегодня объективно обусловленные значительное и прогрессирующее расширение предметно-объектной области государственного управления вообще и в сфере спорта в частности (в сравнении даже со второй половиной XX века), появление новых специфических сегментов предметно-объектной области государственного управления (такая тенденция наблюдалась и в XX веке, хотя и не с такой динамикой; сфера спорта в большинстве государств мира стала предметно-объектной областью публичного управления только к середине XX века, лишь в некоторых – с конца XIX века)¹²³ предопределяют возрастание требований к планированию, проектированию, программированию и реализации государственного управления в сфере спорта. При этом финансовые ресурсы публичной власти всё более не в состоянии обеспечить полноценное публичное управление во всех этих сегментах, отсюда – попытки замедлить или «обратить вспять» рост государственных затрат, с параллельным поиском более эффективных управленческих подходов и инструментариев, в том числе и в рассматриваемой сфере.

И эти же обстоятельства, равно как и многие вызовы, угрожающие сфере спорта и относительно недавно актуализировавшиеся, предопределяют необходимость переосмысления фундаментальных основ, природы, особенностей онтологии и целеполагания государственного управления в сфере спорта.

Государственное управление в сфере спорта играет очень важную роль, поскольку именно в процессе осуществления указанного управления в названной сфере не только реализуются императивы, вытекающие из определённых функций государства и, соответственно, целей государственного управления, но также формируется и реализуется государственная политика в указанной сфере, в том числе определяются основные приоритеты и устанавливаются гарантии публичных интересов в этой области, регламентируются мера и формы государственной

¹²² Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 36.

¹²³ Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления / ИГСУ РАНХиГС. – М.: Буки Веди, 2016. – 252 с. – С. 130.

поддержки спорта, а также устанавливаются правовые основы регулирования отношений в сфере спорта, осуществляются поддержка и стимулирование спорта. Государственное управление в сфере спорта реализуется в пределах полномочий различных органов государственной власти в сфере спорта, установленных законами, и, соответственно, на органы публичной власти возложены обязанности по управлению финансовыми, человеческими, материальными ресурсами, а также инфраструктурой для реализации таких полномочий¹²⁴.

Согласно преамбуле **Федерального закона Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте»**¹²⁵, «федеральное правительство признаёт, что физкультурная деятельность и спорт являются неотъемлемой частью образа жизни канадцев и их культуры и создают на будущее блага в области здравоохранения, социальной сплочённости, языкового многообразия, хозяйственной деятельности, культурного разнообразия и качества жизни».

Согласно преамбуле **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»**¹²⁶, «спорт в своих многочисленных и разнообразных проявлениях в наше время стал одним из наиболее объединяющих видов общественной деятельности, обладает мобилизационным и стимулирующим потенциалом. Спорт является одним из основных элементов системы образования, а занятия спортом играют важную роль в поддержании здоровья, и таким образом спорт является фактором исправления социальных дисбалансов, способствует развитию равенства между гражданами, способствует развитию навыков социальной интеграции и солидарного командного поведения. Всё это определяет спорт как важный элемент качества жизни в целом и активный участник реализации досуга в современном обществе».

В соответствии со статьёй 3 **Закона Китайской Народной Республики от 1995 года «О физической культуре и спорте»**, «государство придерживается принципа, что физическая культура и спорт

¹²⁴ Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 14.

¹²⁵ Федеральный закон Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте» [Loi sur l'activité physique et le sport, LC 2003] // <<http://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-2003-c-2/derniere/lc-2003-c-2.html>>.

¹²⁶ Закон Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. на 01.05.2015) «О спорте» [Ley № 10/1990, de 15 de octubre de 1990, del Deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. Última actualización publicada el 01.05.2015 – <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-25037>.

служат экономическому строительству, национальной обороне и социальному развитию»¹²⁷.

Стратегией развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года¹²⁸ была подтверждена и артикулирована роль спорта в модернизации России.

Жан-Франсуа Нис выделяет 6 наиболее важных функций, которые выполняет государство в сфере спорта либо непосредственно, либо путём делегирования полномочий¹²⁹:

1) государство обладает законодательной функцией, реализуемой посредством необходимых правил поведения – правовых норм (законы, подзаконные акты), а также норм технического регулирования (стандартов и др.). Данная функция первоначально была ограничена вопросами обеспечения законности и правопорядка во время спортивных мероприятий, но затем была распространена и на вопросы состава и функционирования спортивных ассоциаций, спортивных клубов и спортивных федераций. Государство, взявшее на себя ответственность за спортивные организации, вправе делегировать такие полномочия спортивной федерации. Отношения со спортивным движением также могут состоять в обеспечении функционирования и развития спортивных сооружений, в регулировании трудовых и налоговых отношений;

2) важной функцией государства в сфере спорта является предоставление грантов, учреждение и вручение наград в указанной сфере;

3) государство стимулирует распространение ценностей спорта и стимулирует массовое участие населения в занятиях спортом, в основном – за счёт физкультурного воспитания в школе, исходя из того, что преимущественно сидячий образ жизни населения в развитых странах может иметь пагубное воздействие на здоровье;

4) государство осуществляет наблюдение за здоровьем спортсменов, участвует в разработке специализированных лекарственных средств и в борьбе против распространения и применения запрещённых допинговых субстанций;

¹²⁷ Цит. по: Соловьёв А.А. Авторский перевод Закона Китайской Народной Республики «О физической культуре и спорте» // Спорт: экономика, право, управление. – 2011. – № 3. – С. 28–32.

¹²⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.08.2009 № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.08.2009. – № 33. – Ст. 4110.

¹²⁹ Nys J.-F. Central government and sport // Handbook on the Economics of Sport / Ed. by W. Andreff and S. Szymanski. – Northampton (MA, USA): Edward Elgar, 2006. – xviii; 830 p. – P. 260–270.

5) государство обеспечивает позитивный имидж страны посредством организации международных спортивных соревнований, поддержки и обеспечения конкурентоспособности национальных спортивных команд (в командных видах спорта), спортсменов и сборных олимпийских и паралимпийских команд, а также посредством содействия выдвижению своих граждан в руководство международных спортивных организаций;

6) государство способствует международному сотрудничеству в сфере спорта.

В современном мире устойчивое и отвечающее публичным интересам функционирование и развитие общественных отношений в сфере спорта **невозможно без государственного управления**, в том числе административно-правового, уголовно-правового и гражданско-правового регулирования указанных отношений, **что обусловлено следующими условиями:**

1. Императивы социальности государства¹³⁰ (улучшение качества жизни и обеспечение охраны здоровья населения (через профилактику заболеваний посредством привлечения в занятия спортом), предоставление гарантированных социальных благ гражданам, вклад в обеспечение демографической безопасности страны и развития в этой сфере, обеспечение прав на отдых и личное развитие).

2. Императивы обеспечения общественного порядка, правопорядка и законности в спорте, превенции и пресечения преступлений (коррупции в спорте, оборота запрещённых допинговых субстанций и т.д.) и административных правонарушений, борьбы с такими правонарушениями в спорте, соответственно, уголовно-правовыми и административно-правовыми инструментами. При этом процессы существенного усложнения структуры общественных отношений в сфере спорта и актуализация связанных с этим проблем всё более требуют достаточно активного государственно-управленческого воздействия по превенции и пресечению правонарушений и разрешению иных проблем, так как исключительно методами самоуправления и саморегулирования в указанной области эффективно противодействовать таким нарушениям и реагировать на все

¹³⁰ См.: *Аристов Е.В.* Правовая парадигма социальности государства / Пермский гос. нац. иссл. ун-т. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2016. – 367 с.; *Khomchenko E.O.* Significance of sport at the Welfare State [Значение спорта в социальном государстве] // e-Lex Sportiva Journal. – 2013. – Vol. I. – № 1. – P. 51–55; *Аристов Е.В.* Социальное государство и спорт // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 1. – С. 20–22; *Аристов Е.В.* Спорт в контексте государства благосостояния // Право и образование. – 2016. – № 3. – С. 88–92. *Aristov E.V.* Sports in the Welfare State [Спорт в социальном государстве] // e-Lex Sportiva Journal. – 2015. – Vol. III. – № 1–2. – P. 26–30; *Aristov E.V.* The Welfare State and Sport [Социальное государство и спорт] // Sports Law Review Pandektis. – 2016. – Vol. 11. – № 3–4. – P. 383–387.

возникающие в связи с этим проблемы невозможно. И это многократно подтверждено практикой во всём мире.

3. Императивы охраны общественного порядка и правопорядка и обеспечения соблюдения законности во время массовых зрелищных спортивных мероприятий.

4. Императивы охраны и защиты здоровья спортсменов, в том числе в части превенции и пресечения оборота и применения запрещённых допинговых субстанций, а также в части создания условий максимально возможно (без ущерба для спорта) достижимых условий безопасного занятия спортом.

Запрет на применение запрещённых допинговых субстанций в спорте устанавливается на законодательном уровне, как правило, с целью обеспечения непричинения вреда здоровью спортсменов и предотвращения мошенничества в спорте. При этом характерно, что большинство допинговых средств, запрещённых национальными законодательствами о спорте, являются легальными в соответствии с законодательствами для лиц, не являющихся спортсменами¹³¹.

5. Императивы охраны и защиты здоровья спортсменов в части установления ограничений на особо жестокие виды и формы спорта или виды спорта, сопряжённые с высокими рисками нанесения ущерба здоровью и жизни спортсменов¹³². Считаем необходимым особо выделить эту позицию.

Согласно Аннелиз Нельсон, если говорить о таком виде вмешательства государства в спорт, как правовое регулирование отдельных видов спорта, то, в первую очередь, необходимо упомянуть спортивные единоборства (те, в которых практикуются поединки), рассматриваемые государством как определённое исключение с точки зрения закона. Несмотря на то что в данных видах спорта предполагается нанесение ударов противнику, которые могут сделать его неспособным защищать себя, уголовное законодательство, запрещающее убийство или нанесение вреда здоровью, не применяется. Действующее в некоторых государствах специальное законодательство о боксе и других единоборствах устанавливает существенные ограничения на предоставление необходимых лицензий на проведение спортивных соревнований по боксу или иных подобных спортивных соревнований, а также устанавливает требования к физическому состоянию участников

¹³¹ Nelson A. When, where and why does the State intervene in Sport: a contemporary perspective [Когда, где и почему государство вмешивается в сферу спорта: современная перспектива] // Sports Law eJournal. – 07.01.2005. – 18 p. – P. 9.

¹³² См.: Соловьёв А.А. Правовое регулирование спортивных единоборств: опыт США и Канады / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ; Федерация кикбоксинга России. – М., 2013. – 172 с.

таких соревнований. Целью такого законодательства является осуществление определённого контроля над профессиональным боксом, над спортивными единоборствами для снижения рисков злоупотреблений со стороны конкурентов и лиц, связанных с управлением в сфере спорта, а также для содействия безопасности¹³³.

6. Императивы охраны и защиты спортивно-трудовых прав спортсменов (по крайней мере – в базовой части)¹³⁴, принимая во внимание редуцированность интереса спортивных организаций к самостоятельному полноценному гарантированию и обеспечению указанных прав.

7. Императивы создания условий для экономического развития государства в целом или отдельных его регионов, поскольку по мере своего развития сфера спорта становится всё более сопряжённой с бизнесом, а спортивная индустрия во многих государствах уже составляет значимый сегмент национальной экономики, и, соответственно, необходимо гражданско-правовое регулирование также и имущественных, договорных и других отношений в сфере спорта и в смежных областях, связанных с указанным выше аспектом, а равно осуществление государственного управления в этих сегментах.

8. Императивы защиты общественной нравственности, имея в виду нравственно-воспитательный потенциал спорта (Фэйр Плэй) и принимая во внимание необходимость особого регулирования связанных со спортом тотализаторов, лотерей, азартных игр.

9. Императивы сохранения, обеспечения воспроизводства и поддержания спортивного порядка.

¹³³ *Nelson A. When, where and why does the State intervene in Sport: a contemporary perspective [Когда, где и почему государство вмешивается в сферу спорта: современная перспектива] // Sports Law eJournal. – 07.01.2005. – 18 p. – P. 3, 5.*

¹³⁴ См. подробнее: *Шевченко О.А. Особенности регулирования труда в сфере профессионального спорта / Междунар. ассоц. спорт. права (IASL); Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2013. – 184 с.; Шевченко О.А. Международное и сравнительное трудовое право в сфере профессионального спорта. – М.: Проспект, 2014. – 104 с.*

Вопросы для самоконтроля к Главе 2

1. Что такое публичное управление?
2. Что следует понимать под государственным управлением в сфере спорта?
3. В силу каких своих характеристик государственное управление в сфере спорта отличается от других видов управления в этой сфере?
4. Охарактеризуйте категории государственных интересов, достижение которых возможно посредством реализации государственного управления в сфере спорта.
5. Какие функции выполняет государство в сфере спорта?

Глава 3. Интересы государства и цели государственного управления в сфере спорта

§ 3.1. Собственные интересы государства в сфере спорта. Публичные интересы в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

В тематическом горизонте правового обеспечения и реализации государственного управления в сфере спорта имеет существенное значение вопрос о том, чем именно мотивировано государство в осуществлении государственного управления и государственной политики в сфере спорта, в принятии и реализации решений о том, насколько масштабно и глубоко вмешиваться (или, напротив, воздерживаться от таких вмешательств) в дела спорта (в отношении в сфере спорта).

Согласно подходу Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, «теория интересов определяет виды интересов, которые обеспечиваются отдельными правовыми нормами (принципами), и указывает направления правового регулирования конкретных общественных интересов или действий. Эта теория направлена, в первую очередь, на выявление публичного интереса, обеспечиваемого образуемыми правоотношениями. Публичное право служит государственным (публичным) интересам, частное право регулирует частные интересы... Теория интересов затрагивает лишь наиболее общие аспекты разграничения публичного (административного) и частного (гражданского) права. Она не обеспечивает сколько-нибудь полного и чёткого разграничения этих правовых образований, так как большинство правовых норм одновременно регулируют как публичные, так и частные интересы»¹³⁵.

Помимо закреплённых законодательством императивов государственного участия в управлении отношениями в сфере спорта и государственного содействия развитию спорта, имеются ещё и прямые собственные интересы государства к сфере спорта и в сфере спорта, а также публичные интересы в сфере спорта. С таковыми сопряжены определённые административно-правовые функции государства. Сказанное в существенной степени связано с ресурсным потенциалом спорта и значением спорта для государства и общества, с другими особенностями сферы спорта, которые никак не могут быть проигнорированы государством.

¹³⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 60–61.

При этом понятие «развитие спорта» в нашей концепции интерпретируется согласно определению, данному Майклом Коллинзом, который характеризует развитие спорта как «процесс, в рамках которого повышаются на всех уровнях возможности и эффективность процессов, систем и структур, созданных для включения людей (в целом или в части отдельных групп или отдельных сфер) в участие в спортивной или спортивно-рекреационной деятельности и/или для стимулирования такого участия»¹³⁶.

Собственные интересы государства в сфере спорта

Степень заинтересованности государства в спорте на протяжении истории различалась в зависимости от конкретного государства и реализованного в нём политического режима.

Исторически спорт использовался властями преимущественно для целей военной подготовки офицерских кадров и поддержания их воинских навыков на должном уровне.

Спорт и спортивные мероприятия задействовались или использовались государством в качестве инструментов и для достижения других целей: зрелищные виды спорта использовались в качестве народных праздничных развлечений для масс, кроме того, спорт в различных его проявлениях использовался для политической пропаганды.

По словам Рэймонда Сауэра, в Древнем Риме спорт использовался как памятник политическому соперничеству, затем он потерял такое своё предназначение с падением политического режима. Указанные авторы приводят ряд иных примеров использования спорта в качестве политического инструмента разными способами. Государства рассматривали спорт как средство улучшения физической формы и умений населения для военных целей, как для обороны, так и для захватнических войн. В Англии выражалось предпочтение тем подданным, которые занимались стрельбой из лука. При этом нередко исключались иные виды спорта, которые были предпочтительны народу. Например, Эдуардом IV были запрещены игры в крикет (в раннюю его форму) на том основании, что он отвлекал народ от занятий стрелковым спортом (стрельбой из лука). По той же причине в Шотландии был запрещён гольф. Генрихом VIII было издано постановление о том, что все отцы обязаны развивать в своих сыновьях соответствующие умения и обеспечивать их необходимой экипировкой (луком и стрелами). Однако несмотря на то что лучный спорт и

¹³⁶ Collins M. Sports Development Locally and Regionally [Развитие спорта на местном и региональном уровнях]. – Reading (Berkshire, UK): Institute of Leisure & Amenity Management, 1995. – 22 p. – P. 21.

был популярен в Англии, история показывает, что попытки монархии предостеречь людей от участия в предпочитаемых ими видах спорта провалились. Наиболее известным и популярным в народе видом спорта, который монархия не одобряла, был предшественник современного футбола. Данный вид спорта, который зародился в Великобритании, став впоследствии самым популярным в мире видом спорта, в период с 1314 года по 1667 год неоднократно подвергался запрету (более 30 раз). Наиболее экстремальными примерами государственного вмешательства в спорт являются диктаторские режимы XX века. Так, Муссолини видел спорт как весьма важный способ «возрождения и объединения» Италии в жёстко централизованное государство, и, несмотря на то, что сам Муссолини не был заинтересован, например, в футболе как таковом, он признавал возможности подобных видов спорта воздействовать на массовую публику. Государство реструктурировало национальную лигу, начало обширную программу строительства стадионов, вложило в национальную команду (как ни странно, отчасти путём найма игроков из-за границы) и убедилось в мотивации СМИ освещать происходящее¹³⁷.

Агрессивная лоббистская кампания принесла Италии победу в конкурсе на право проведения второго Кубка мира в 1934 году. Итальянская сборная команда располагала не только игроками иностранного происхождения, но и немалым числом профессионалов из национальных клубов. При этом большинством игроков национальные соревнования не принималось всерьёз, и нередко они отказывались от участия. Однако при режиме Муссолини были приложены значительные усилия для того, чтобы лучшие игроки внесли вклад в имидж правящего режима, играя за свою страну. В период с 1934 по 1938 гг. Италия выиграла два международных кубка и завоевала Олимпийское золото. Как и многие другие лидеры, Муссолини прилагал усилия к тому, чтобы его систематически видели и фотографировали с его командой-победителем. Как указывает Рэймонд Сауэр, кальчо был придан более привлекательный имидж, и таковой активно использовался в период фашистского режима Италии в качестве инструмента пропаганды. Гитлер так же участвовал в реализации схожих проектов в Германии. Как и в Италии, в Германии спорт использовался как важный инструмент пропаганды в Третьего Рейха для целей построения сильного общества. В частности, особые надежды возлагались на Олимпийские игры в Берлине в 1936 году¹³⁸.

¹³⁷ *Sauer R.D. Sport, the State, and the Market* [Спорт, государство и рынок] // Occasional Paper. – 2008. – № 49. – 24 p. – P. 8–9. <<http://www.fnf.org.ph/downloadables/Sport,%20State,%20Market.pdf>>.

¹³⁸ *Sauer R.D. Sport, the State, and the Market* [Спорт, государство и рынок] // Occasional Paper. – 2008. – № 49. – 24 p. – P. 9–10. <<http://www.fnf.org.ph/downloadables/Sport,%20State,%20Market.pdf>>.

Олимпийские игры 1936 года во многом могут рассматриваться в качестве иллюстрации использования спорта государством в политических целях. Гитлер использовал спорт наряду с политическим образованием, чтобы вдохновлять молодёжь на строительство «нового порядка». Олимпийские игры так же рассматривались им как эффективное средство продвижения идеологии правящего режима¹³⁹.

На настоящий момент использование спорта как инструмента пропаганды наблюдается в большинстве государств мира, а факторы, способствовавшие этому ранее, остаются актуальными и сейчас.

Это связано с тем, что использование спортивных зрелищных мероприятий для привлечения внимания значительного количества населения (в интересах политической деятельности) требовало и требует задействования относительно небольшого объёма ресурсов¹⁴⁰.

По мнению Виктора Ча, спорт – это не просто инструмент выражения национальной идентичности, в некоторых случаях положительная спортивная репутация может позволить поднять глобальный статус страны и её положение на мировой арене, и с такой точки зрения, высокие показатели в спорте становятся «властными активами» для государства¹⁴¹.

Уровень развитости профессионального спорта в стране имеет весьма высокое значение не только для международного имиджа государства, но аналогичным образом уровень развития профессионального спорта, наличие знакового спортивного клуба, проживание и тренировки профессионального спортсмена мирового уровня могут иметь значение и для имиджа населённого пункта, района или региона.

Влияние, оказываемое проведением таких международных спортивных мероприятий, как Олимпийские игры или Чемпионат мира по футболу, в политической сфере, можно рассматривать, по мнению ряда исследователей, в качестве разновидности применения так называемой «мягкой силы», поскольку государство, на территории которого проводится такое мероприятие, использует его в своих целях. В качестве примера такой ситуации Аун Ко Мин указывает проводившиеся в Мьянме Игры Юго-

¹³⁹ *Min A.K.* Sport as a tool of politics: A study on Myanmar's Southeast Asian Games 2013: A Thesis in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of International Relations [Спорт как инструмент политики...] // <<http://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/4712/thesis.pdf?sequence=1>>. – 2015. – 76 p. – P. 21.

¹⁴⁰ *Sauer R.D.* Sport, the State, and the Market [Спорт, государство и рынок] // Occasional Paper. – 2008. – № 49. – 24 p. – P. 7. <<http://www.fnf.org.ph/downloadables/Sport,%20State,%20Market.pdf>>.

¹⁴¹ *Cha V.D.* Beyond the final score: The politics of sport in Asia. – New York: Columbia University Press, 2009. – 200 p. – P. 47.

Восточной Азии 2013 года в демократический переходный период этой страны¹⁴².

Рэймонд Сауэр отмечает, что практика использования государством проведения Олимпийских игр для того, чтобы «заявить о себе», имеет место и в настоящее время. Это наблюдалось, в частности, на Олимпийских играх в Пекине в 2008 году. Для политического деятеля спорт (его связь со спортом) является потенциально мощным инструментом повышения уровня его узнаваемости и популярности среди населения, в частности по той причине, что внимание средств массовой информации в немалой степени традиционно сфокусировано на спорте. Весьма актуально сказанное, например, для США, где проводятся встречи Президента США в Белом доме с наиболее популярными (узнаваемыми) и талантливыми спортсменами, а также в автократических государствах, где стадионы украшают огромными плакатами с изображениями национальных лидеров. Рэймонд Сауэр приводит следующий интересный пример механизма использования спорта в политических целях для привлечения внимания населения. Так, в Конгрессе США регулярно проводятся слушания по спортивным вопросам с привлечением спортивных лидеров, например, для обсуждения того, как именно Национальная футбольная лига обеспечивает исполнение правил игры. При этом непосредственно Конгресс США играет относительно минимальную роль в реализации государственного управления в сфере спорта в данном государстве, а правила игры презюмируются и являются в США неприкосновенным элементом спорта, свободным от воздействия со стороны государства. Кроме того, весьма абстрактными являются и результаты такого рода слушаний. Однако таковые всё же проводятся с целью обеспечения повышения уровня популярности спортивных деятелей¹⁴³.

Таким образом, спорт предоставляет публичной власти требующиеся ей ресурсы: экономические, имиджевые, а также ресурсы, обеспечивающие социальную солидарность.

¹⁴² *Min A.K.* Sport as a tool of politics: A study on Myanmar's Southeast Asian Games 2013: A Thesis in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of International Relations [Спорт как инструмент политики...] // <<http://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/4712/thesis.pdf?sequence=1>>. – 2015. – 76 p. – P. 9.

¹⁴³ *Sauer R.D.* Sport, the State, and the Market [Спорт, государство и рынок] // Occasional Paper. – 2008. – № 49. – 24 p. – P. 10–11. <<http://www.fnf.org.ph/downloadables/Sport,%20State,%20Market.pdf>>.

Как пишут Чьен-Ю Ли, Пин-Чао Ли и Юй-Фан Най, государственное вмешательство в сферу спорта сегодня, не в последнюю очередь, осуществляется с целью демонстрации социального, политического или экономического уровня жизни такого государства¹⁴⁴.

По К.А. Алексееву, «спортивный имидж страны – явление исторически обусловленное, которое не может существовать, будучи выделенным из контекста исторической ретроспективы»¹⁴⁵. Президенту США Дж. Кеннеди приписывают следующее высказывание: «Престиж нации по-настоящему определяют две вещи: полёт на Луну и золотые олимпийские медали»¹⁴⁶.

В контексте внешней политики спорт нередко используется для достижения конкретных целей в определённых ситуациях. Так, Китай инициировал взаимодействие в сфере спорта с целью демонстрации стремления к более тесным отношениям с Западом во время Холодной войны. Также спорт может использоваться во внешней политике как средство демонстрации несогласия с определённой политикой других государств, в истории это так же нередко имело место. Кроме того, спорт стал иметь большое значение для внешней политики государств мира ввиду следующих двух аспектов: во-первых, поскольку спортивная дипломатия, совмещая в себе аспекты общественной и культурной дипломатии, несколько выходит за границы традиционной дипломатии, что способствует более эффективному улучшению дипломатических отношений между государствами, а во-вторых, поскольку спорт может также использоваться в качестве инструмента «понуждающей» дипломатии¹⁴⁷.

Спорт также может восприниматься государством как средство поддержания надлежащего состояния здоровья рабочей силы, а также как средство сокращения расходов на здравоохранение, что особенно актуальным является для промышленно развитых государств, где имеет место демографическая проблема старения населения. С такой точки зрения, и спорт высших достижений способствует достижению этих целей,

¹⁴⁴ Lin C.-Y., Lee P.-C., Nai H.-F. Theorizing the Role of Sport in State-Politics [Рассуждение о роли спорта в государственной политике] // International Journal of Sport and Exercise Science. – 2009. – Vol. 1. – № 1. – P. 23–32. – P. 23.

¹⁴⁵ Алексеев К.А. Спортивная составляющая имиджа страны // Имидж государства / региона: современные подходы: Новые идеи в теории и практике коммуникации: Сб. науч. трудов. Вып. 3. – СПб., 2009.

¹⁴⁶ Цит. по: Кузьмин С.В. Уголовная ответственность за подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.08. – М., 2003. – С. 20.

¹⁴⁷ Min A.K. Sport as a tool of politics: A study on Myanmar's Southeast Asian Games 2013: A Thesis in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of International Relations [Спорт как инструмент политики...] // <<http://researcharchive.vuw.ac.nz/xmloi/bitstream/handle/10063/4712/thesis.pdf?sequence=1>>. – 2015. – 76 p. – P. 20–21.

поскольку стимулирует соответствующую аудиторию самостоятельно заниматься спортом¹⁴⁸.

Спорт способствует экономическому развитию, поскольку обладает высоким экономическим потенциалом в силу, в частности, реализации таких видов деятельности, как производство спортивных товаров, организация и проведение спортивных мероприятий, производство услуг, связанных со спортом. Помимо этого, спорт также является потенциальным катализатором экономического развития, в том числе по той причине, что физически активное население является более здоровым населением, производительность труда которого более высока. Спорт также способствует экономическому развитию посредством обеспечения более дешёвых методов обеспечения возможностей занятости, особенно среди молодёжи, что, в свою очередь, способствует снижению уровня преступности среди молодёжи¹⁴⁹.

Инвестирование в спортивные успехи страны является инструментом развития для улучшения инфраструктуры государства – не только той, которая связана непосредственно со спортом (спортивные объекты, стадионы и т.д.), но обеспечивающей инфраструктуры (дороги, железные дороги, аэропорты, порты, телекоммуникации, гостиницы)¹⁵⁰.

Таким образом, обоснованно выделять следующие **основные группы интересов государства в управлении спортом и использовании спорта:**

1) внешнеполитические и внешнеэкономические интересы:

– репутационные интересы государства, формирование, поддержание и развитие положительного имиджа государства на международной арене;

– интерес к использованию спорта как инструмента создания (инициирования) или поддержания отношений с другими государствами;

– интерес в продвижении своих национальных и/или цивилизационных интересов и ценностей на глобальном уровне посредством спорта;

– интерес к использованию спорта в качестве инструмента «понуждающей» дипломатии – как инструмента «мягкой силы» (в положительном значении этого понятия);

¹⁴⁸ Meier H.E. The Rise of the Regulatory State in Sport // <<http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/hemeier.pdf>>. – 32 p. – P. 3.

¹⁴⁹ Sport as a Tool for Development and Peace: Towards Achieving the United Nations Millennium Development Goals / The UN Inter-Agency Task Force on Sport for Development and Peace // <http://www.un.org/sport2005/resources/task_force.pdf>. – 30 p. – P. 4.

¹⁵⁰ Reiche D. Investing in sporting success as a domestic and foreign policy tool: the case of Qatar // International Journal of Sport Policy and Politics. – 2014. – 16 p. – P. 2. <<https://www.aub.edu.lb/fas/pspa/politics-sports/Documents/Reiche-2014-Qatar-Sport%20Policy.pdf>>.

– интерес к использованию спорта как инструмента привлечения иностранных инвестиций;

2) внутренние интересы:

– интерес к использованию спорта как инструмента поддержания здоровья населения в целях сокращения расходов на здравоохранение;

– интерес к использованию спорта как инструмента физической и моральной подготовки широких масс населения в долгосрочных целях обеспечения обороноспособности страны;

– интерес к использованию спорта как инструмента обеспечения досуга и отдыха населения (как в целях удовлетворения своей заинтересованности в трудоспособности и производительности населения, так и вследствие действия императивов социальности государства¹⁵¹);

– интерес к использованию спорта как инструмента обеспечения экономического развития регионов и страны в целом вследствие развития сферы спорта (как индустрии), самой по себе, но также и вследствие того, что её развитие выступает в качестве катализатора развития иных (сопряжённых) сфер, в том числе как инструмента обеспечения занятости населения;

– интерес к использованию спорта как инструмента продвижения интересов и ценностей правящего режима на национальном (центральном, федеральном) уровне среди населения;

– интерес к использованию спорта как инструмента обеспечения лояльности населения к политике государства и инструмента дополнительного вклада в обеспечение легитимности власти;

– интерес к использованию спорта как инструмента превенции пьянства и алкоголизма, табакокурения¹⁵², наркопотребления и токсикомании;

– интерес к использованию спорта как инструмента увеличения продолжительности жизни населения¹⁵³;

¹⁵¹ См.: *Khomchenko E.O.* Significance of sport at the Welfare State [Значение спорта в социальном государстве] // *e-Lex Sportiva Journal*. – 2013. – Vol. I. – № 1. – P. 51–55; *Аристов Е.В.* Социальное государство и спорт // *Право и государство: теория и практика*. – 2016. – № 1. – С. 20–22; *Аристов Е.В.* Спорт в контексте государства благосостояния // *Право и образование*. – 2016. – № 3. – С. 88–92. *Aristov E.V.* Sports in the Welfare State [Спорт в социальном государстве] // *e-Lex Sportiva Journal*. – 2015. – Vol. III. – № 1–2. – P. 26–30; *Aristov E.V.* The Welfare State and Sport [Социальное государство и спорт] // *Sports Law Review Pandektis*. – 2016. – Vol. 11. – № 3–4. – P. 383–387.

¹⁵² См.: *Галкин В.В.* Экономика спорта и спортивный бизнес. – М.: Кнорус, 2006. – 320 с. – С. 11–15.

¹⁵³ См.: *Галкин В.В.* Экономика спорта и спортивный бизнес. – М.: Кнорус, 2006. – 320 с. – С. 15–16.

- интерес к использованию спорта как ингибитора (замедлителя, «сдерживателя») и как инструмента превенции радикализма и экстремизма в детской молодёжной среде, в целом в обществе;
- интерес к использованию спорта как инструмента социальной интеграции, инкультурации, нравственного и патриотического воспитания подрастающего поколения и всего населения в целом, а равно как инструмента обеспечения социальной солидарности;
- интерес к использованию спорта как инструмента конструктивного перенаправления (канализирования) социальной энергии масс.

Публичные интересы в сфере спорта

«Правовое государство, – согласно обоснованному суждению А.Б. Зеленцова, – суть государство, в котором публичная администрация в лице своих органов и должностных лиц, действующих в пределах установленной законом компетенции, реализует **публичный интерес** в рамках административных процедур посредством действий и решений, принимаемых на основе и во исполнение закона и контролируемых учреждениями административной юстиции»¹⁵⁴.

Существуют публичные интересы и в сфере спорта, детерминируя конкретные обязанности государства.

По мнению Р.Д. Гребнев, «важный фактор, определяющий специфику общественных отношений в сфере спорта и, конкретно, правоотношений в сфере спорта, – это сложное взаимодействие частных и публичных интересов в этой области, однозначное доминирование именно публичных интересов в самой основе построения всей системы спортивных и сопряжённых с ними отношений»¹⁵⁵.

По словам Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, вообще **одним из признаков административного права является его направленность на обеспечение публичных интересов** и реализацию государственных функций и задач; «в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти... Само административное право в первую очередь призвано выражать, защищать и обеспечивать публичные интересы», это – одна из важнейших функций административного права; «акты управления как главная форма управления предназначены для реализации интересов

¹⁵⁴ Зеленцов А.Б. Административное право. – М., 2015. – 399 с. – С. 22.

¹⁵⁵ Гребнев Р.Д. Конституционное право на спорт / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 117 с. – С. 102.

всего общества, его социальных групп, интересов самого государства и граждан»¹⁵⁶. При этом, по словам указанных авторов, «публичные интересы устанавливаются и реализуются в административном праве посредством таких правовых средств, как: 1) правовая регламентация публичного интереса, установление его признаков, сущности и видов; 2) нормативная фиксация необходимости признания приоритета публичных интересов, их повсеместного, обязательного и непосредственного соблюдения и установление форм и видов правовой защиты публичных интересов; 3) определение мер юридической ответственности за нарушение публичных интересов. Следовательно, административно-правовому регулированию подлежит огромная сфера публичных интересов»¹⁵⁷.

О публичных интересах в сфере спорта говорится в статье 1 **Общего закона Мексики от 05.06.2013 (ред. от 01.06.2016) «О физической культуре и спорте»**¹⁵⁸, в статье 2 **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»**¹⁵⁹, в ряде других зарубежных законов о спорте.

Ю.А. Тихомиров высказывает следующее суждение: «**Что же такое публичные интересы?** В строгом смысле слова, это – общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой – обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоёв, наконец, общества в целом. Это – официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, **публичный интерес** есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией её существования и развития»¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 62, 110, 359.

¹⁵⁷ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 59.

¹⁵⁸ Общий закон Мексики от 05.06.2013 «О физической культуре и спорте» [Ley General de los Estados Unidos Mexicanos de 05.06.2013 de Cultura Física y Deporte] // Diario Oficial de la Federación. – 07.06.2013. Última reforma publicada – 01.06.2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCFD_010616.pdf>.

¹⁵⁹ Закон Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. на 01.05.2015) «О спорте» [Ley № 10/1990, de 15 de octubre de 1990, del Deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. Última actualización publicada el 01.05.2015 – <http://www.boe.es/boe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-25037>.

¹⁶⁰ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Уч. – М.: БЕК, 1995. – С. 55.

Согласно толкованию Р.Д. Гребнева, «**публичный интерес** – это признанный (либо сформировавшийся и в силу этого объективно фиксируемый в качестве такового и подлежащий признанию), обеспеченный, охраняемый и защищаемый публичной властью (публичными властями нескольких государств) как выразителем и представителем интересов общества крупный (общезначимый общенационального или международного значения) интегральный комплекс правовых, социальных, экономических и/или иных интересов (потребностей, стремлений и перспективных ожиданий-интенций) общества в целом или значимых для общества в целом интересов отдельных общественных страт... Публичные интересы в сфере спорта, если они надлежащим образом (развёрнуто, системно, ясно) сформулированы, по существу, совокупно образуют ценностно-смысловое ядро государственного управления и государственной политики в сфере спорта... Публичные интересы сплетены с внешнеполитической и внутривнутриполитической деятельностью государства, выступая одновременно и их ценностно-смысловыми, деонтологическими основами, и критериями замера качеств в текущий период времени (или на определённом этапе развития страны) в рамках конкретного аспекта (конкретных аспектов)»¹⁶¹.

Согласно Плану деятельности Министерства спорта Российской Федерации на 2016–2021 гг.¹⁶², «общая направленность государственной политики в сфере физической культуры и массового спорта, в том числе, обеспечивает **4 национальных**¹⁶³ **интереса**, обозначенных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации от 31.12.2015¹⁶⁴:

- укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;
- укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;
- повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;
- повышение конкурентоспособности национальной экономики».

¹⁶¹ Гребнев Р.Д. Конституционное право на спорт / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 117 с. – С. 107–108.

¹⁶² План деятельности Министерства спорта Российской Федерации на 2016–2021 гг. / Утверждён Министром спорта Российской Федерации 24.05.2016, № 16 // <http://www.minsport.gov.ru/2016/doc/Plan2016_2021.pdf>.

¹⁶³ В нашей концепции – **публичных**. – Прим. авт.

¹⁶⁴ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.01.2016. – № 1 (Ч. II). – Ст. 212.

Р.Д. Гребнев выделяет следующую **линейку обобщённых публичных интересов в сфере спорта:**

1) комплекс публичных интересов в сфере спорта, определяющих деонтологическую основу признания государством спорта, отношения к нему и построения государственной политики в этой сфере:

– группа публичных интересов, связанных с обязанностью государства гарантировать конституционное право на спорт, интегрально включающее множество прав (на ассоциацию, на развитие и др.);

– группа публичных интересов в сфере охраны здоровья граждан и обеспечения их здорового образа жизни и физического развития;

– группа публичных интересов в сфере демографии, обеспечения безопасности и защиты от внутренних угроз;

– группа публичных интересов, связанных с воспитанием и инкультурацией населения, формированием и укреплением общественных ценностей, общественной нравственности, со стимулированием общественной жизни и с формированием и воспроизводством национальной идеи;

– группа публичных интересов, связанных с социальной интеграцией и обеспечением равных социальных возможностей граждан (в том числе лиц с ограниченными физическими возможностями) и социальных групп, формированием и развитием общественной солидарности, сокращением социального и культурного неравенства;

– группа публичных интересов, связанных с нравственным воспитанием и социализацией несовершеннолетних, организацией их досуга и наполнением его позитивным содержанием;

– группа публичных интересов, связанных с организацией борьбы с экстремизмом, иной преступностью и насилием среди населения (прежде всего – в детской, подростковой и молодёжной среде), наркопотреблением и злоупотреблением алкоголем;

– группа публичных интересов, связанных с воспроизводством, охраной, защитой, укреплением и развитием внутривнутриполитического имиджа государства (включая медийную составляющую, ставшую в современном мире неотъемлемой частью имиджа);

– группа публичных интересов в области экономического, туристического и культурного развития (на уровне страны, регионов и местных сообществ) – через механизмы спортивного развития территорий и обеспечения занятости населения;

2) комплекс публичных интересов, непосредственно связанных с реализацией спортивной деятельности (публичные интересы внутри системы спорта):

- группа публичных интересов, связанных с обеспечением правопорядка и законности в спорте и в среде спортивных болельщиков;
- группа публичных интересов, связанных с обеспечением нравственности и честности в спорте, принципа Честной игры (Фэйр Плэй);
- группа публичных интересов, связанных с недопустимостью употребления допинговых средств;

3) публичные интересы, связанные с международными отношениями:

- группа публичных интересов в области обороны страны и обеспечения безопасности и суверенитета, защиты от внешних угроз;
- группа публичных интересов, связанных с воспроизводством, охраной, защитой, укреплением и развитием международного имиджа государства¹⁶⁵.

Надлежащий учёт публичных интересов в государственном управлении в сфере спорта предопределяет и надлежащее качество такого государственного управления, его адекватность, рациональность и эффективность.

¹⁶⁵ Гребнев Р.Д. Конституционное право на спорт / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 117 с. – С. 112–113.

§ 3.2. Цели и целеполагание государственного управления и государственной политики в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

По словам Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, «основными понятиями, позволяющими рассмотреть термин “форма управления”, являются “цели управления”, “функции управления”, “задачи управления”, “полномочия”, “компетенция”. Данные понятия обуславливают также и выбор методов управления (способов управленческого воздействия субъекта управления на объекты управления) в конкретной управленческой ситуации. Функции управления определяют основное содержание управленческой деятельности. Целям управления подчинены все используемые субъектами управления формы управления. Посредством форм управления органы управления реализуют свои полномочия, соответствующие установленной в нормативном акте компетенции этих органов. Форма управления есть средство реализации управленческих функций для достижения целей управления»¹⁶⁶. Соответственно, следует обратиться к вопросу о целях государственного управления в сфере спорта.

Целеполагание в государственном управлении в сфере спорта определяет его приоритетные направления, ожидаемые результаты, прогнозируемые риски, логику, подлежащую задействованию линейку инструментарию, задействуемые и распределяемые ресурсы.

Как отмечают Рассел Хойе, Мэтью Николсон, Барри Улиэн, в центре внимания национальной политики в сфере спорта зарубежных государств, как правило, находится достижение следующих основных поставленных целей: повышение производительности и развитие спорта высших достижений; увеличение доли населения, вовлечённой в формализованный соревновательный спорт и физкультурную деятельность; обеспечение соблюдения принципов Честной игры (Фэйр Плэй) – посредством проведения политики, направленной на противодействие применению допинга в спорте; совершенствование управления в сфере спорта посредством взаимодействия с национальными спортивными федерациями и спортивными клубами. Спортивная политика сосредоточена зачастую на достижении инструментальных результатов, таких как обеспечение успешности спорта высших достижений, повышение

¹⁶⁶ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 340.

численности талантливых спортсменов, обеспечение развития спорта, свободного от применения допинга¹⁶⁷.

Стратегией развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года¹⁶⁸, подтвердившей высокое значение спорта для развития человеческого потенциала и улучшения качества жизни граждан России, были определены цель, задачи и основные направления реализации государственной политики в области развития спорта. К числу основных направлений государственной политики в сфере спорта указанным документом отнесены «разработка и формирование организационной основы управления развитием физической культуры и спорта; совершенствование взаимодействия субъектов физической культуры и спорта» (подпункты 1 и 3 пункта 1 раздела V), а также «совершенствование системы управления спортом на всех уровнях» (подпункт 1 пункта 1 раздела IX). При этом в комплекс мер по решению задач в этой сфере включено «совершенствование нормативного правового регулирования» и «уточнение функций и полномочий субъектов спорта» (подпункт 9 пункта 2 раздела V).

«Рассматривая государственное управление и государственную политику в сфере спорта, – отмечает Р.Д. Гребнев, – неминуемо приходишь к вопросу о телеологических (целевых) параметрах указанного управления. Какими должны быть цели государственного управления в сфере спорта и каковы ценностные основания, заложенные в саму основу этих целей?»¹⁶⁹

По мнению Аннелиз Нельсон, вмешательство государства в сферу спорта сегодня является в большинстве государств (если ни во всех государствах) в целом достаточно бессистемным и разобщённым¹⁷⁰.

Эффективная организация предоставления государственных услуг и управление их предоставлением, а также эффективная реализация функций государственной власти, вообще всё её функционирование направлены на достижение целей публичного управления.

¹⁶⁷ Hoyer R., Nicholson M., Houlihan B. Sport and Policy: Issues and Analysis [Спорт и политика: вопросы и анализ]. – Oxford: Elsevier, 2010. – xiii; 202 p. – P. 3–4.

¹⁶⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.08.2009 № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.08.2009. – № 33. – Ст. 4110.

¹⁶⁹ Гребнев Р.Д. Конституционное право на спорт / Предисл. С.В. Алексеева / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов. – М., 2012. – 117 с. – С. 102.

¹⁷⁰ Nelson A. When, where and why does the State intervene in Sport: a contemporary perspective [Когда, где и почему государство вмешивается в сферу спорта: современная перспектива] // Sports Law eJournal. – 07.01.2005. – 18 p. – P. 2.

В общем значении, понятие «цель» отражает «идеальный или реальный предмет сознательного или бессознательного стремления субъекта; конечный результат, на который преднамеренно направлен процесс»¹⁷¹.

Согласно Г.В. Атаманчуку, **целеполагание** – это центральная функция государственного управления и стержень административно-управленческой деятельности, оно пронизывает и определяет все стадии управленческой деятельности: информационную, организационную, регулирующую, координирующую, контрольную; эта функция определяет содержание всех остальных функций, консолидирует их и реализуется во всех сферах управления¹⁷².

Инструментальными целями государственного управления выступают надлежащее функционирование системы государственного управления, её самовоспроизводство, надлежащие реализация ею своих функций и оказание ею государственных услуг. При этом цели государственного управления тесно сопряжены с указанными функциями и направлены на гарантирование, обеспечение, удовлетворение, реализацию, охрану и защиту публичных интересов. Государственное управление достигает своей цели по обеспечению социального благополучия только в том случае, если оно отражает ценности, потребности, чаяния и социальные запросы населения, надлежащим образом реагирует на таковые.

Источники целей государственного управления в сфере спорта

Источниками целей и задач государственного управления в сфере спорта (как, впрочем, аналогично и в других сферах) **выступают 5 интегральных источников** (5 групп источников):

– закреплённые в конституциях (писанных и неписанных) и других законах государств основы конституционного строя, императивы и требования, закрепляющие функции государства (детерминирующие цели государственного управления) или определяющие напрямую такие цели; напрямую закреплённые в законах (в нормах или преамбулах) и подзаконных актах государства (или вытекающие из них) цели государственного управления в сфере спорта;

– цели государственного управления в сфере спорта, проистекающие из международных соглашений государств;

¹⁷¹ Дوبرохотов А.Л. Цель // Новая философская энциклопедия / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд. 2-е изд., испр. и дополн. – М.: Мысль, 2010.

¹⁷² Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 488 с. – С. 107–108.

- собственные интересы государства в сфере спорта и публичные интересы в сфере спорта;
- политическая воля высшего руководства государства (его видение таких целей);
- программные документы имеющих парламентские фракции политических партий.

Если вопросу собственных интересов государства в сфере спорта и публичных интересов в сфере спорта посвящён отдельный параграф настоящего издания, то на вопросе закрепления (или отражения) в конституциях и других законах государств целей государственного управления в сфере спорта мы остановимся чуть подробнее непосредственно здесь, приведя несколько примеров.

Согласно статье 3 **Федерального закона Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте»**¹⁷³, «политика федерального правительства по вопросам физкультурной деятельности преследует следующие цели:

- а) повышение уровня физической активности как одного из основополагающих элементов хорошего здоровья и благополучия всех канадцев;
- б) стимулирование канадцев к улучшению своего здоровья за счёт интеграции физкультурной деятельности в повседневную жизнь;
- с) содействие снижению барьеров, препятствующих осуществлению канадцами физкультурной деятельности».

Согласно преамбуле указанного Федерального закона Канады, «федеральное правительство... стремится повысить осведомлённость в Канаде относительно существенных преимуществ физкультурной деятельности и спорта, поощрять и содействовать канадцам в повышении своего уровня физической активности и участия в спортивных мероприятиях, содействовать физкультурной деятельности и спорту..., содействовать сотрудничеству между различными уровнями власти, частным сектором и обществом в сфере физкультурной деятельности и спорта». Пункт 2 статьи 4 Федерального закона Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте» устанавливает, что «целями государственной политики в сфере спорта в Канаде являются: а) расширение участия канадцев в спорте и поддержка стремления к достижению спортивного мастерства; б) наращивание потенциала канадской системы спорта».

¹⁷³ Федеральный закон Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте» [Loi sur l'activité physique et le sport, LC 2003] // <<http://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-2003-c-2/derniere/lc-2003-c-2.html>>.

Статья 1 **Федерального закона Аргентины от 02.04.1974 № 20.655 (ред. от 28.10.2015) «О продвижении спортивной деятельности по всей стране»**¹⁷⁴ устанавливает, что государство содействует спорту в различных его проявлениях, исходя из следующих основных целей:

а) универсализация спорта и физкультурной деятельности как гарантии прав населения и как важный дополнительный фактор целостного формирования личности, как в рамках системы образования, так и в других аспектах общественной жизни;

б) использование спорта и физкультурной деятельности в качестве средства обеспечения общего (интегрального) состояния здоровья населения во всей его целостности;

с) содействие проведению спортивных соревнований с целью получения на них спортивных достижений высокого уровня, гарантирующих, что представители аргентинского спорта на международном уровне являются реальной демонстрацией уровня культурного и спортивного развития страны;

д) установление гармоничных отношений между образовательными, социальными и общественными аспектами спорта; обеспечение гармоничного взаимодействия в контексте спорта между сферами трудовых отношений, университетского образования, военной подготовки, федеративных отношений; обеспечение гармоничного взаимодействия между спортом высших достижений и адаптированным спортом, а также между всеми теми способами, посредством которых спорт реализуется на основе потребностей и личностных особенностей участников; обеспечение гармоничного соотношения между региональными, институциональными, культурными и социально-экономическими условиями страны;

е) содействие развитию общественных представлений о значении ценностей спорта и физкультурной деятельности, содействие созданию условий для обеспечения доступа к занятиям спортом всех лиц, проживающих на территории государства, особенно – детей и молодёжи, пожилых людей и людей с ограниченными возможностями, с учётом социально-культурного развития, для достижения подлинной сбалансированности, солидарности и социальной интеграции;

ф) обеспечение равных возможностей, с точки зрения пола, для участия на всех уровнях принятия решений в сфере спорта и физкультурной деятельности;

¹⁷⁴ Федеральный закон Аргентины от 02.04.1974 № 20.655 (ред. от 28.10.2015) «О продвижении спортивной деятельности по всей стране» [Ley № 20.655 «Promoción de las actividades deportivas en todo el país» (Sancionada – 21.03.1974; Promulgada – 02.04.1974)] // Boletín Oficial. – 08.04.1974. – № 22888. (Ley № 27.202 de 28.10.2015, Boletín Oficial 04.11.2015). <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27274/texact.htm>>.

г) содействие разнообразию спорта и физической деятельности как основного детерминанта их ценности и привлекательности, защита и поощрение традиционных игр и видов спорта аборигенов и общин коренных малочисленных народов (даже и новых и в современных формах), в качестве выражения культурного наследия;

h) создание на национальном уровне системы управления, координации и поддержки спорта; согласование реализации такой системы на уровне провинций; обеспечение удовлетворения тех потребностей населения, которые не могут быть удовлетворены на муниципальном уровне, обеспечение необходимой помощи и консультативной поддержки на частном уровне;

i) координация деятельности государственных учреждений и частных организаций в отношении реализации образовательных программ на разных уровнях, управления и контроля за использованием и применением ресурсов, связанных со спортом.

В соответствии со статьёй 1 **Союзного закона Швейцарии от 17.06.2011 «О содействии спорту и физической деятельности»**¹⁷⁵, «настоящий Союзный закон преследует следующие цели для совершенствования физических способностей населения, улучшения здоровья, содействия развитию личности в целом и укрепления социальной солидарности:

а) повышение физической и спортивной активности лиц всех возрастных категорий;

б) повышение роли спорта и физической деятельности в сфере образования и подготовки кадров;

с) создание благоприятных условий для спорта высших достижений и для привлечения подрастающего поколения к участию в состязательном спорте;

д) стимулирование деятельности, содействующей формированию позитивных ценностей спорта в обществе и направленной на борьбу с негативными явлениями в спорте;

е) предотвращение несчастных случаев, связанных со спортивной и физической деятельностью».

Из этих формулировок могут быть прослежены и выведены цели государственного управления и государственной политики в сфере спорта в Швейцарии.

¹⁷⁵ Союзный закон Швейцарии от 17.06.2011 «О содействии спорту и физической деятельности» («Закон о содействии спорту») [Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique] // Recueil officiel. – 2012. – P. 3953–3966. <<http://www.admin.ch/ch/f/as/2012/3953.pdf>>; <http://www.admin.ch/ch/f/rs/c415_0.html>. Вступил в силу с 01.10.2012.

В преамбуле **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»**¹⁷⁶ обозначены следующие цели государственного управления и государственной политики в сфере спорта в Испании:

- содействие спортивной деятельности и упорядочение её осуществления, если таковая выходит за рамки регионального контекста;
- признание и содействие организованной спортивной деятельности в рамках ассоциаций;
- регулирование спортивных зрелищных мероприятий, презиумируемых в качестве коммерческой деятельности.

В соответствии со статьёй 1 **Общего закона Мексики от 05.06.2013 (ред. от 01.06.2016) «О физической культуре и спорте»**¹⁷⁷, данный нормативно-правовой акт принят в целях обеспечения публичного порядка и общественных интересов и регламентирует осуществление права на занятия спортом и физической культурой, гарантированного статьёй 4 Конституции Мексиканских Соединённых Штатов. Как устанавливает статья 1 названного Общего закона Мексики, данный нормативно-правовой акт подлежит одновременному применению федеральными органами исполнительной власти в лице Национальной комиссии Мексики по физической культуре и спорту, иными органами публичной власти, а также общественным и частным секторами. Как устанавливает статья 2 Общего закона Мексики «О физической культуре и спорте», основной целью данного нормативно-правового акта и регламентов к нему является создание общей правовой основы для распределения полномочий, координации и взаимодействия между федерацией, штатами, федеральным округом и муниципалитетами в сфере физической культуры и спорта в соответствии с принципом конкуренции, установленным статьёй 73 (раздел XXIX-J) Конституции Мексиканских Соединённых Штатов, а также для участия общественного и частного секторов в сфере физической культуры и спорта. Статья 2 Общего закона Мексики «О физической культуре и спорте» также содержит перечень целей данного нормативно-правового акта и деятельности перечисленных субъектов в области физической культуры и спорта, который в целом схож с перечнем целей, устанавливавшихся ранее действовавшим Общим законом Мексики от 20.02.2003 «О физической культуре и спорте», за исключением новой

¹⁷⁶ Закон Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. на 01.05.2015) «О спорте» [Ley № 10/1990, de 15 de octubre de 1990, del Deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. Última actualización publicada el 01.05.2015 – <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-25037>.

¹⁷⁷ Общий закон Мексики от 05.06.2013 «О физической культуре и спорте» [Ley General de los Estados Unidos Mexicanos de 05.06.2013 de Cultura Física y Deporte] // Diario Oficial de la Federación. – 07.06.2013. Última reforma publicada – 01.06.2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCFD_010616.pdf>.

цели, заключающейся в обеспечении поощрения спортивной деятельности, осуществляемой в организованной форме через национальные спортивные объединения (в соответствии с пунктом IX статьи 2). Из этих формулировок могут быть прослежены и выведены цели государственного управления и государственной политики в сфере спорта в Мексике.

В Российской Федерации некоторые цели, задачи, направления и инструменты государственного управления в сфере спорта (в рамках реализованной в России модели) возможно вывести из ряда подзаконных нормативных правовых актов, официальных концептуально-доктринальных и программных документов, в их числе:

– **Положение о Министерстве спорта Российской Федерации от 19.06.2012 (ред. от 01.07.2016)**¹⁷⁸;

– **Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года**¹⁷⁹;

– **Государственная программа Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» от 15.04.2014 (ред. от 01.07.2016)**¹⁸⁰.

Так, согласно разделу III **Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года**¹⁸¹, «целью Стратегии является создание условий, обеспечивающих возможность для граждан страны вести здоровый образ жизни, систематически заниматься физической культурой и спортом, получить доступ к развитой спортивной инфраструктуре, а также повысить конкурентоспособность российского спорта».

¹⁷⁸ Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 607 «О Министерстве спорта Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве спорта Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.06.2012. – № 26. – Ст. 3525. В ред. от 01.07.2016 – СПС «Гарант».

¹⁷⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.08.2009 № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.08.2009. – № 33. – Ст. 4110.

¹⁸⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 302 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта»» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.05.2014. – № 18 (Ч. I). – Ст. 2151. В ред. от 01.07.2016 – СПС «Гарант».

¹⁸¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.08.2009 № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.08.2009. – № 33. – Ст. 4110.

К числу основных задач, требующих решения для достижения поставленной цели, указанным документом отнесены:

1) создание новой национальной системы физкультурно-спортивного воспитания населения;

2) разработка и реализация комплекса мер по пропаганде физической культуры и спорта как важнейшей составляющей здорового образа жизни;

3) модернизация системы физического воспитания различных категорий и групп населения, в том числе в образовательных учреждениях профессионального образования;

4) совершенствование подготовки спортсменов высокого класса и спортивного резерва для повышения конкурентоспособности российского спорта на международной спортивной арене. Усиление мер социальной защиты спортсменов и тренеров;

5) развитие организационно-управленческого, кадрового, научно-методического, медико-биологического и антидопингового обеспечения физкультурно-спортивной деятельности;

6) развитие инфраструктуры сферы физической культуры и спорта и совершенствование финансового обеспечения физкультурно-спортивной деятельности;

7) создание системы обеспечения общественной безопасности на объектах спорта и организации работы с болельщиками и их объединениями».

Государственная программа Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» от 15.04.2014 (ред. от 01.07.2016)¹⁸² предусматривает (в паспорте Программы) следующие цели:

– создание условий, обеспечивающих возможность гражданам систематически заниматься физической культурой и спортом;

– повышение конкурентоспособности российского спорта на международной спортивной арене;

– успешное проведение в Российской Федерации крупнейших международных спортивных соревнований.

¹⁸² Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 302 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта»» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.05.2014. – № 18 (Ч. I). – Ст. 2151. В ред. от 01.07.2016 – СПС «Гарант».

Названная Государственная программа определяет также задачи:

- повышение мотивации граждан к регулярным занятиям физической культурой и спортом и ведению здорового образа жизни;
- обеспечение успешного выступления российских спортсменов на крупнейших международных спортивных соревнованиях и совершенствование системы подготовки спортивного резерва;
- развитие инфраструктуры физической культуры и спорта, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов; проведение на высоком организационном уровне крупнейших международных спортивных мероприятий;
- обеспечение эффективного использования в постсоревновательный период спортивных объектов XXVII Всемирной летней универсиады 2013 года в г. Казани, XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи.

Из этих формулировок могут быть прослежены и выведены цели государственного управления и государственной политики в сфере спорта в России.

Согласно Плану деятельности Министерства спорта Российской Федерации на 2016–2021 гг.¹⁸³, задачами государственной политики в сфере физической культуры и спорта являются:

- повышение мотивации граждан к регулярным занятиям физической культурой и спортом и ведению здорового образа жизни;
- обеспечение успешного выступления российских спортсменов на крупнейших международных спортивных соревнованиях и совершенствование системы подготовки спортивного резерва;
- развитие инфраструктуры физической культуры и спорта, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов;
- проведение на высоком организационном уровне крупнейших международных спортивных мероприятий, в том числе Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 года и Кубка конфедераций ФИФА 2017 года в Российской Федерации, а также XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске;
- обеспечение эффективного использования в постсоревновательный период спортивных объектов крупнейших спортивных мероприятий.

¹⁸³ План деятельности Министерства спорта Российской Федерации на 2016–2021 гг. / Утверждён Министром спорта Российской Федерации 24.05.2016, № 16 // <http://www.minsport.gov.ru/2016/doc/Plan2016_2021.pdf>.

Линейка целей государственного управления и государственной политики в сфере спорта

Обобщая вышесказанное, полагаем обоснованным отнести к **целям государственного управления и государственной политики в сфере спорта** нижеследующие:

– поддержание, воспроизводство, обеспечение, охрана и защита публичного порядка и правового порядка в сфере спорта, обеспечение оптимальной интерреляции различных порядков в спорте между собой (см. § 10.2);

– обеспечение и поддержание общественного порядка, правопорядка и законности в сфере спорта, борьба с преступностью и правонарушениями в сфере спорта и в сопряжённых сферах общественных отношений;

– обеспечение условий для успехов в международной спортивной конкуренции, как следствие (или как сопряжённая цель) – поддержание на необходимом уровне международного спортивного престижа государства;

– обеспечение должной реализации спортивного процесса (см. § 10.3);

– реализация в отношении населения оздоровительного потенциала спорта и физической культуры; обеспечение условий для поддержания на должном уровне здоровья населения, его трудоспособности, производительности и активности;

– достижение и поддержание должного уровня нравственности в спорте;

– обеспечение условий для функционирования и развития сферы спорта в целом и по конкретным направлениям;

– обеспечение надлежащего качества правового обеспечения государственного управления в сфере спорта и правового регулирования в сфере спорта в целом;

– надлежащее предоставление государственных услуг в сфере спорта и обеспечение их должного качества – для реализации прав граждан на спорт и для удовлетворения личных и коллективных потребностей граждан (и их объединений) в занятиях спортом и/или в спортивно-рекреационно-досуговой либо спортивно-оздоровительной деятельности, в посещении спортивных массовых зрелищных мероприятий, а равно для надлежащего использования спортивного пространства с той целью, чтобы позволить пользователям осуществлять свою деятельность в наилучших возможных условиях;

– координация находящихся в распоряжении государственных и муниципальных органов и организаций и негосударственных-

немуниципальных субъектов спорта финансовых, материальных, человеческих и иных ресурсов, технологий, в том числе обеспечение рационального использования, координации и воспроизводства имеющихся ресурсов (спортивной инфраструктуры, финансовых средств и др.) для достижения максимальных результатов;

– обеспечение условий для устойчивого позитивного развития отраслей и направлений индустрии и экономики, связанных со спортом, обеспечение в этих отраслях и направлениях должного инвестиционного и предпринимательского климата, как следствие (или как сопряжённая цель) – наполнение бюджетов всех уровней, создание рабочих мест;

– воспитание в населении нравственности, социальной солидарности и патриотизма.

В рамках обозначенных целей, по словам Ю.Е. Аврутина, «можно и нужно выделять цели второго, третьего и т.д. порядка, то есть те цели, которые предполагают эффективное управление в различных сферах и сегментах жизнедеятельности социума»¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления или размышления на тему: «меняется ли сумма при перемене мест слагаемых?» // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право». – 2015. – № 3 (22). – С. 77–96.

§ 3.3. Стратегическое планирование в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Стратегическое планирование является неотъемлемой частью разработки, принятия и воплощения в жизнь целей государственного управления, о какой бы сфере общественных отношений ни шла речь. Разработка стратегий имеет большое значение для того, чтобы эффективно планировать свои ресурсы с учётом будущих возможных и резко изменяющихся условий.

Стратегическое планирование может реализовываться как организациями частного сектора, так и государством, и ниже речь пойдет именно о государственном стратегическом планировании в сфере спорта как неотъемлемой части реализации государственной политики в вышеозначенной сфере.

Говоря об особенностях государственного стратегического планирования в сфере спорта, прежде всего, следует определить, что именно представляет собой стратегическое планирование.

Согласно пункту 1 статьи 3 **Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»**¹⁸⁵, **стратегическое планирование** – это «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

Танос Кримандис и Елена Тику обобщённо выделяют **5 моделей стратегического планирования**:

- **базовое стратегическое планирование** (применяемое небольшими организациями, которое разрабатывается основными руководящими органами такой компании);
- **планирование, основанное на достижении определённых целей** (которое предполагает реализацию следующих этапов: проведение

¹⁸⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.06.2014. – № 26 (Ч. I). – Ст. 3378. В ред. от 03.07.2016 – СПС «Гарант».

внешней и внутренней оценки своих возможностей, сильных и слабых сторон, угроз; проведение стратегического анализа для определения и выявления основных приоритетных целей; разработка основных стратегий или программ, направленных на достижение поставленных целей или решение выявленных проблем; определение концепции, задач и ценностей; дальнейшая разработка целей, задач и стратегий; определение плана действий (определение целей, необходимых ресурсов, распределение ролей и обязанностей); разработка непосредственно единого документа стратегического плана; определение и распределение бюджета на охватываемый период; проведение контроля над реализацией плана, оценка его реализации, а также обновление стратегического плана);

– **модель согласования** (направленная на обеспечение оптимального согласования между задачами организации и её ресурсами в целях эффективного функционирования такой организации; в основные этапы стратегического планирования, основанного на такой модели, входит определение задач соответствующей организации, программ, ресурсов, а также необходимых изменений; определение элементов, нуждающихся в корректировке, и определение мер, необходимых для реализации такой корректировки; разработка стратегий, основанных на этих мерах);

– **модель планирования сценариев** (определение отдельных внешних факторов, предположение изменений, с ними связанных, которые могут оказывать влияние на организацию и её деятельность (применительно к государству, это могут быть, например, демографические изменения, изменения в законодательстве и т.д.); определение для каждого из указанных изменений трёх возможных сценариев, наилучшего, наихудшего и разумно подходящего для организации; определение мер, которые могут быть реализованы организацией в каждом из предложенных сценариев);

– **модель самоорганизовывающегося процесса** (данная модель существенно отличается от традиционных подходов к стратегическому планированию)¹⁸⁶.

Государственное стратегическое планирование, в том числе в сфере спорта, характеризуется значительной комплексностью, поэтому на разных этапах и в разных аспектах может сочетать в себе признаки всех вышеперечисленных моделей.

¹⁸⁶ Kriemadis T., Theakou E. Strategic Planning Models in Public and Non-Profit Sport Organizations [Стратегические модели планирования в публичных и некоммерческих спортивных организациях] // Sport Management International Journal. – 2007. – Vol 3. – № 2. – P. 27–37. – P. 29–32. <http://www.isca-web.org/files/Kriemadis_etal_Strategic_Planning_Models_in_Sport_Organis.pdf>.

В **Великобритании** стратегическое планирование включает в себя следующие обладающие существенным значением позиции:

– комплексное планирование (которое предполагает, что национальные стратегические планы в сфере спорта должны чётко согласовываться с соответствующими региональными планами и разрабатываться с учётом иных региональных стратегий, в том числе культурных);

– осуществление сбора данных (поскольку стратегическое планирование должно быть стандартизированным с учётом основных показателей результатов);

– достижение видимых результатов (создание доказательств, свидетельствующих о пользе спорта и физической активности для социальной сплочённости, общественной безопасности, снижения уровня преступности, экономического развития);

– экономическое моделирование (разработка устойчивой модели экономических выгод от спорта и физической культуры, достижение которых планируется в будущем);

– создание обширной базы данных спортивных сооружений¹⁸⁷.

Перечень документов стратегического планирования в сфере спорта в России включает следующие позиции:

– Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁸⁸;

– Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года¹⁸⁹;

– Стратегия национальной безопасности Российской Федерации от 31.12.2015¹⁹⁰;

– Государственная программа Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» от 15.04.2014 (ред. от 01.07.2016)¹⁹¹;

¹⁸⁷ Strategic planning for sport revisited: Planning Bulletin 15 / Sport England // <<https://www.sportengland.org/media/4485/planning-bulletin-15.pdf>>. – 22 p. – P. 8.

¹⁸⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.11.2008. – № 47. – Ст. 5489. В ред. от 08.08.2009 – СПС «Гарант».

¹⁸⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.08.2009 № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.08.2009. – № 33. – Ст. 4110.

¹⁹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.01.2016. – № 1 (Ч. II). – Ст. 212.

¹⁹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 302 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие

- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года от 14.05.2015¹⁹²;
- Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы¹⁹³;
- Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы¹⁹⁴;
- План деятельности Министерства спорта Российской Федерации на 2016–2021 годы¹⁹⁵.

Обоснованно отметить следующие направления деятельности, достижение которых может планироваться в рамках реализации государственных стратегий в сфере спорта (не только в России, но и в целом в мире):

- создание, обновление, омологация нормативно-правовой базы, регулирующей общественные отношения в сфере спорта;
- совершенствование эффективной системы органов публичного управления спортом и обеспечение надлежащего её функционирования, обеспечение надлежащего течения управленческого процесса в сфере спорта;
- повышение качества порядка, общественного порядка и правопорядка в сфере спорта;
- создание и/или обновление материальной базы, необходимой для осуществления спортивной деятельности (например, строительство и/или модернизация спортивной инфраструктуры, создание спортивных школ);
- содействие развитию сегментов сферы спорта (массового спорта, спорта высших достижений и т.д.);
- содействие развитию и поддержка конкретных видов спорта;

физической культуры и спорта» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.05.2014. – № 18 (Ч. I). – Ст. 2151. В ред. от 01.07.2016 – СПС «Гарант».

¹⁹² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) / Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 14.05.2015 // <<http://government.ru/news/18119/>>; <<http://government.ru/media/files/QTqv2SI5qYEu2zOHkOAwguuydbKD9Ckf.pdf>>.

¹⁹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.04.2014. – № 17. – Ст. 2058. В ред. от 19.12.2016 – СПС «Гарант».

¹⁹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.05.2014. – № 18 (Ч. II). – Ст. 2163.

¹⁹⁵ План деятельности Министерства спорта Российской Федерации на 2016–2021 гг. / Утверждён Министром спорта Российской Федерации 24.05.2016, № 16 // <http://www.minsport.gov.ru/2016/doc/Plan2016_2021.pdf>.

- содействие развитию и поддержка экономической деятельности в сфере спорта, улучшение инвестиционного и, в целом, предпринимательского климата в сфере спорта;

- содействие развитию науки в сфере спорта;

- повышение уровня обеспеченности населения спортивными сооружениями, исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта (в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья);

- повышение доли населения, систематически занимающейся физической культурой и спортом;

- улучшение имиджа государства и страны в сфере международных отношений.

Если говорить о целях, которые ставятся в рамках государственного стратегического планирования, то такие цели можно разделить на две следующие основные группы:

- цели, достижение которых осуществляется с помощью использования конкретного объёма заранее определённых ресурсов и стратегия и конкретные этапы достижения которых могут быть достаточно подробно определены, а результаты осуществления запланированных мер, как правило, являются достаточно предсказуемыми (к таким целям можно отнести цели, связанные со строительством или реконструкцией конкретного числа спортивных объектов, увеличение количества работников, занятых в сфере физической культуры и спорта, совершенствование организационно-управленческого, кадрового, научно-методического, медико-биологического и антидопингового обеспечения спортивной деятельности, эффективное обеспечение безопасности на спортивных мероприятиях и безопасности спортивных объектов);

- цели, достижение которых непосредственно связано с так называемым человеческим фактором и планируемые и реально достигаемые результаты воплощения которых могут существенно различаться (к таким целям можно отнести цели, связанные с увеличением доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, увеличением доли обучающихся и студентов, систематически занимающихся физической культурой и спортом, увеличением доли лиц с ограниченными возможностями здоровья, систематически занимающихся физической культурой и спортом, достижением определённого объёма условной недельной двигательной активности населения, успешным выступлением национальных спортивных сборных команд, увеличением общего количества посетителей спортивных мероприятий).

Соответственно, достижение целей, относящихся к разным категориям, требует применения различных подходов к выбору

инструментов их достижения, применению таких мер, учёту возможных рисков, а также методов осуществления контроля за достижением таких целей.

Вопросы для самоконтроля к Главе 3

1. Охарактеризуйте спорт как инструмент поддержания или укрепления имиджа государства на международной арене.

2. Может ли спорт, на Ваш взгляд, использоваться государством в качестве политического инструмента?

3. Охарактеризуйте основные группы интересов государства в сфере спорта.

5. Опишите понятие целеполагания государственного управления в сфере спорта?

6. Назовите источники целей и задач государственного управления в сфере спорта.

7. На основании анализа законодательства Российской Федерации и зарубежного законодательства в сфере спорта приведите собственную классификацию целей государственного управления в сфере спорта.

8. Какие, на Ваш взгляд, существующие модели стратегического планирования наилучшим образом применимы для государственного стратегического планирования в сфере спорта? Поясните свой выбор.

9. Охарактеризуйте основные цели государственного стратегического планирования в сфере спорта.

ГЛАВА 4. Правовое и иное нормативное регулирование в сфере спорта. Правовое обеспечение государственного управления в сфере спорта

§ 4.1. Цели и значение правового обеспечения государственного управления в сфере спорта

(Понкин И.В.)

Законодательство о спорте в зарубежных государствах весьма многообразно и обширно по своим объёмам¹⁹⁶. Достаточно развёрнутым это законодательство является и в России (и ниже это будет показано).

Место и значение правового регулирования в системе публичного управления: общие вопросы

Публичное (государственное и муниципальное) управление и публичная политика реализуются с задействованием обширного спектра инструментариев, посредством которых органы публичного управления добиваются желаемых результатов, реализуют свои властно-управленческие полномочия с целью оказания необходимого администрирующего воздействия (управляющего понуждения или побуждения, рестрикции, пресечения, влияния и т.д.), с целью обеспечения

¹⁹⁶ Понкин И.В., Соловьёв А.А. Справочник зарубежного законодательства о спорте. – М., 2011. – 131 с.; Понкин И.В., Соловьёв А.А. Испанское законодательство о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – 158 с.; Понкин И.В., Соловьёв А.А. Законодательство штата Техас о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2012. – 105 с.; Понкин И.В., Соловьёв А.А., Понкина А.И. Правовое регулирование спорта в Швейцарии / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 236 с.; Спортивный кодекс Франции. Законодательная часть: Пер. с франц. и вступит. статья А.А. Соловьёва / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2009; Спортивный кодекс Франции. Регламентарная часть – Декреты. Книги I и II: Пер. с франц. и вступит. статья А.А. Соловьёва / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2010; Спортивный кодекс Франции. Регламентарная часть – Декреты. Книги III и IV: Пер. с франц. и вступит. статья А.А. Соловьёва; предисл. В.А. Фетисова / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2012. – 126 с.; Соловьёв А.А. Итальянская модель систематизации спортивной регламентации / Предисл. А.В. Шаповалова / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011; Соловьёв А.А. Систематизация спортивного законодательства: опыт США (на примере штата Аризона) / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011; Ботнее С.В. Государственное управление в области спорта в Австралии / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 151 с.; Казаков Р.В. Законодательство о спорте и система государственного управления в области спорта в Канаде / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 128 с.; Кашуро О.А. Государственное управление в сфере спорта в Индии. – М., 2017.

поддержки или предотвращения социальных изменений. Отбор инструментов осуществляется исходя из необходимости соответствия содержания и формы инструментов целям и задачам публичного управления в целом и по конкретным направлениям (в определённых сферах).

В числе регуляторных инструментов публичного управления, прежде всего, следует выделить нормативные правовые инструменты и привлекаемые органами публичной власти (задействуемые или стимулируемые к действию) инструменты саморегулирования. Последнее связано с тем, что право, как известно, является не единственной нормативной системой в обществе, а иные, помимо права, системы нормативной регламентации в некоторых сферах общественных отношений более эффективны, чем право, либо их приоритетное и доминантное применение по ряду вопросов детерминировано особой природой конкретной сферы отношений (например, в сферах религии, спорта, биоэтики).

Правовое регулирование в системе публичного управления следует рассматривать в 2 аспектах:

1) как нормативный правовой фундамент и платформа всего публичного управления в целом как процесса и всей системы публичного управления, а равно отдельных их сегментов и направлений;

2) как интегральный инструмент (линейка инструментов) публичного управления.

Правовое регулирование рассматривается во втором значении (то есть как интегральный инструмент или как пакет инструментов публичного управления) по той причине, что разновидностей правовых инструментов много.

Как правило, большая часть из того, что осуществляется в рамках и в процессе публичного управления, реализуется напрямую посредством или с использованием нормативного правового регулирования, получает тем или иным образом закрепление или отражение в законодательстве.

Нормативное правовое регулирование (как инструмент публичного управления) обобщённо (безотносительно только лишь сферы спорта) направлено на:

1) создание базовых «правил игры» (правил поведения) в конкретных сферах общественных отношений, установление и обеспечение определённых рамок для действий (поведения), отношений и взаимодействий, происходящих в обществе, в том числе в межличностных отношениях, социальной жизни, экономике и политике;

2) активное администрирование, включая изменение общественных отношений и процессов, в том числе направленное на:

– упорядочение, поддержку и содействие развитию социальной, экономической, политической и других сфер жизни общества и соответствующих отношений территориально очерченного и подпадающего под суверенную юрисдикцию количественного объёма населения (в части таких отношений, допускаемо подлежащих упорядочению государством);

– точечное корригирование общественных отношений и процессов посредством направления (перенаправления) в необходимое русло («канализования»), а также изменения некоторых параметров отношений и процессов;

– рестрикцию и пресечение противоправных отношений и деяний;

– рестрикцию, ингибицию (замедление) и демпфирование (смягчение) нежелательных или представляющих опасность общественных отношений и процессов, редуцирование и демпфирование последствий таких отношений и процессов, превенцию конфликтов;

– санкционирование, стимулирование (катализацию и т.д.), синергетическое усиление желаемых или экспектативно позитивных отношений и процессов;

– правовую охрану и защиту подлежащих таким охране и защите объектов;

– удержание общественных отношений и процессов в казуально (по обстоятельству) необходимом состоянии устойчивости, стабильности, ригидности, или напротив – в казуально необходимом состоянии развития (изменений);

– ограждение субъектов общественных отношений и участников процессов от необоснованного и, соответственно, избыточного вмешательства органов публичного управления;

– реализацию воспитательной функции и превенцию правонарушений;

3) создание гарантий, условий и процедур взаимодействия между органами публичного управления и всеми прочими субъектами, а равно между указанными органами – между собой;

4) воспроизводство, перманентную омологацию¹⁹⁷ (усовершенствование, улучшение характеристик с целью приведения в соответствие определённым стандартам или требованиям либо в соответствие актуальным вызовам) нормативного правового регулирования

¹⁹⁷ Термин «омология» отражает усовершенствование объекта или процесса и улучшение его характеристик с целью соответствия определённым конкретным стандартам и требованиям и в привязке к достижению соответствия таким стандартам и требованиям. – *Прим. авт.*

и (с должной периодичностью) систематизацию массивов нормативного правового регулирования;

5) регулирование построения, функционирования и воспроизводства самой «публично-властной машины» – системы публичного управления (в широком её понимании).

Нормативные правовые инструменты публичного управления могут быть:

- непосредственного и опосредованного регулирования;
- прямого и косвенного регулирования;
- открытые и защищённые особым режимом тайны;
- ординарные (единичные, «простые»), пакетированные и комплексные;
- единократные и многократно применяемые;
- дискретные или длящиеся во времени;
- полнообъёмные и частичные;
- массивные и аксиальные (точечные);
- институциональные и внеинституциональные (последние, например, при делегировании отдельных публично-властных полномочий негосударственным операторам);
- регулирования в нормальных условиях и регулирования в девиантных или кризисных условиях.

Работа непосредственно с массивами нормативно-правового регулирования может осуществляться посредством следующих инструментариев:

- принятие (издание) новых и изменяющих существующее правовое регулирование нормативных правовых актов;
- варьирование уровня и, соответственно, силы нормативного правового акта – принятие различных по уровню и форме актов (к примеру – федеральных законов или федеральных конституционных законов; известный пример – когда норму о ежегодных отчётах Правительства РФ о результатах его деятельности перед Государственной Думой ФС РФ вполне возможно было закрепить Федеральным конституционным законом, однако же её закрепили в Конституции РФ);
- варьирование императивности правовых норм и степени детализации правового регулирования;
- систематизация законодательства, в том числе кодификация, рекодификация и декодификация законодательства.

Цели и значение правового обеспечения государственного управления в сфере спорта

По мнению Аннелиз Нельсон, следует выделять 5 подходов в государственном регулировании сферы спорта:

1) на законодательном уровне, как правило, чётко определены вопросы налогообложения деятельности спортсменов и спортивных организаций;

2) в некоторых государствах действует законодательство, регулирующее определённые виды спорта, такие, например, как бокс, а также вопросы применения наркотических веществ и допинговых средств в спорте;

3) законодательство об азартных играх распространяется также на все виды спорта, связанные с азартными играми;

4) государство может поощрять спорт посредством предоставления финансирования, а также различными программами в области здравоохранения;

5) в определённых ситуациях в спорте применяется также уголовное законодательство, которое, в частности, применяется в спорте для обеспечения защиты и выполняет одну из основных функций государства, заключающуюся в предотвращении совершения правонарушений в спорте¹⁹⁸.

Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹⁹⁹
«устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации, определяет основные принципы законодательства о физической культуре и спорте» (статья 1).

Значение правового обеспечения государственного управления в сфере спорта нередко находит своё отражение в зарубежных законах в сфере спорта.

¹⁹⁸ *Nelson A.* When, where and why does the State intervene in Sport: a contemporary perspective [Когда, где и почему государство вмешивается в сферу спорта: современная перспектива] // *Sports Law eJournal*. – 07.01.2005. – 18 p. – P. 2.

¹⁹⁹ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

Так, согласно преамбуле **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»**²⁰⁰, фундаментальной целью этого Закона Испании «является установление правовых рамок, в которых должно развиваться государственное управление в сфере спорта». Согласно пункту 1 статьи 1 указанного Закона Испании, «целью настоящего Закона является управление спортом, в соответствии с компетенцией государства».

Первое предложение статьи 5 **Федерального закона Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте»**²⁰¹ устанавливает: «Настоящий Закон призван способствовать, поощрять и развивать физкультурную деятельность и спорт в Канаде».

²⁰⁰ Закон Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. на 01.05.2015) «О спорте» [Ley № 10/1990, de 15 de octubre de 1990, del Deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. Última actualización publicada el 01.05.2015 – <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-25037>.

²⁰¹ Федеральный закон Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте» [Loi sur l'activité physique et le sport, LC 2003] // <<http://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-2003-c-2/derniere/lc-2003-c-2.html>>.

§ 4.2. Понятие и предмет спортивного права

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Одним из ключевых понятий тематического горизонта правового обеспечения и реализации государственного управления в сфере спорта является понятие спортивного права.

К настоящему времени в российской правовой системе, равно как и в правовых системах мира, по словам А.В. Сердюкова, сформировалось сложное многогранное явление, именуемое спортивным правом²⁰².

Что это такое – спортивное право?

Понятие спортивного права

Как отмечает А.В. Сердюков, сегодня «отсутствует терминологическое единство в рассматриваемом вопросе... Среди наиболее часто используемых терминов можно назвать непосредственно “спортивное право”, а также “физкультурно-спортивное право”, “физкультурно-спортивное законодательство”, “спортивное законодательство”, “законодательство о физической культуре и спорте”»²⁰³. Тем не менее, мы будем говорить о спортивном праве.

Спортивное право можно рассматривать как:

- отрасль права (комплексную);
- отрасль законодательства;
- направление правового регулирования;
- систему нормативного правового регулирования отношений в сфере спорта и в сопряжённых с нею других сферах;
- научное направление;
- образовательную дисциплину.

И по каждой из позиций возможны дискуссии.

По словам А.А. Соловьёва, «сегодня спортивное право просто не вмещается в “прокрустово ложе” ни одной из крупных традиционно выделяемых отраслей права. Но одновременно с этим невозможно закрывать глаза на масштабы спортивного права и его высокую социальную роль, явную обособленность, исходя из предметной области регулирования. Предмет (предметная область) регулирования спортивного права (то есть то, на что направлено действие спортивного права)

²⁰² Сердюков А.В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 192 с. – С. 157.

²⁰³ Сердюков А.В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 192 с. – С. 3.

характеризуется целым рядом особенностей. Следует отметить высокую интенсивность и распространённость реализации различных форм социальной состязательности в сфере спорта, а также допустимость определённых форм насилия в спорте, множество иных особенностей. Спортивные отношения характеризуются высокой степенью диверсифицированности и складываются по поводу (далеко не исчерпывающий перечень): приобретаемых личностью физических, волевых, духовно-нравственных качеств и физических умений и навыков (спортивно-образовательные правоотношения); условий проведения и фиксации результатов спортивных состязаний; условий и возможностей занятия спортом; защиты и реализации прав и законных интересов спортсменов, спортивных объединений, спортивных судей и иных участников указанных отношений»²⁰⁴.

Согласно позиции С.В. Алексеева, «**спортивное право** – это формирующаяся в настоящее время специализированная комплексная отрасль права, представляющая собой связанную внутренним единством систему правовых... норм, которыми закрепляются основные принципы, формы и порядок физкультурно-спортивной деятельности, включающей органический комплекс следующих общественных отношений: гражданских, трудовых и социального обеспечения, государственно-управленческих, финансовых и ресурсного обеспечения, хозяйственных (предпринимательских), уголовно-правовых, отношений в сфере спортивной медицины и противодействия применению допинга, международных, процессуальных отношений по урегулированию спортивных споров, а также других отношений, связанных с физической культурой и спортом; совокупность норм, характеризующихся их общностью и специфичностью, а также обладающую определённой автономностью в системе права при условии, что выделение такой группы обусловлено заинтересованностью сообщества в более детальном и эффективном регулировании соответствующего комплекса общественных отношений... В академических целях можно применять более лаконичную дефиницию: **спортивное право** есть система правовых... норм, регулирующих отношения, складывающиеся в сфере физической культуры и спорта»²⁰⁵.

Система формальных источников спортивного права представляет собой существующую иерархически выстроенную и взаимосвязанную совокупность правил поведения участников отношений в сфере спорта.

²⁰⁴ Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – 383 с. – С. 110–111.

²⁰⁵ Алексеев С.В. Спортивное право России: Уч. / Под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2012. – 1055 с. – С. 148–149.

Предмет спортивного права

Предметно-объектная область государственного управления в сфере спорта в существенной мере пересекается с предметно-объектной областью спортивного права (см. § 1.1 настоящего учебника).

Предметом спортивного права является вся совокупность спортивной деятельности во всём её многообразии, а также деятельности, сопряжённой со сферой спорта, вся совокупность отношений в сфере спорта (с учётом существующих пределов вмешательства государства – см. § 8.1).

С.В. Алексеев даёт следующее описание **предмета спортивного права**: «Под предметом спортивного права мы понимаем органический комплекс общественных отношений, возникающих в сфере физической культуры и спорта – гражданских, трудовых и социального обеспечения, государственно-управленческих, финансовых и ресурсного обеспечения, хозяйственных (предпринимательских), уголовно-правовых, в сфере спортивной медицины и противодействия применению допинга, международных, а также процессуальных (по урегулированию спортивных споров)»²⁰⁶.

Схожее, но много более краткое описание даёт С.В. Шарапова: «Предметом спортивного права являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией субъектами спортивного права своих прав и обязанностей в сфере физической культуры и спорта»²⁰⁷.

А.А. Соловьёв интерпретирует **предмет (предметно-объектную область) регулирования спортивного права** как «совокупность общественных отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением занятий профессиональным и/или любительским, а также массовым спортом; со спортивной подготовкой, образованием и воспитанием; организацией, проведением, обеспечением, демонстрацией и трансляцией спортивных мероприятий; сооружением и эксплуатацией спортивных объектов; организацией и деятельностью граждан и их объединений в сфере спорта; юридической ответственностью за нарушения в сфере спорта; государственным и муниципальным управлением, а также государственно-общественным партнёрством и международным сотрудничеством в сфере спорта»²⁰⁸.

²⁰⁶ Алексеев С.В. Спортивное право России: Уч. / Под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2012. – 1055 с. – С. 146.

²⁰⁷ Шарапова С.В. Спортивное право: Конспект лекций: Уч. пособие. – М.: Проспект, 2016. – 96 с. – С. 10.

²⁰⁸ Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – 383 с. – С. 111.

Согласно статье 1 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»²⁰⁹, таковой устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации, определяет основные принципы законодательства о физической культуре и спорте. Из этой нормы права возможно проследить и вывести краткое описание предмета спортивного права, но только в некоторой его части.

По мнению А.А. Соловьёва, «на формирование и развитие спортивного права оказывали и продолжают оказывать влияние как крупные базовые отрасли права (гражданское право, уголовное право, административное право, трудовое право, финансовое право, а за рубежом, помимо того, – прецедентное право), так и сравнительно недавно выделившиеся специальные и комплексные отрасли права (предпринимательское право, информационное право, страховое право и др.)»²¹⁰.

По словам Пако Д'Онофрио, эти отрасли «инвестируют» в отрасль спортивного права, обогащают её, а само спортивное право вовсе «не родилось спонтанно, без какого-либо организационного участия»²¹¹, а является, в действительности, детерминированным объективными условиями.

²⁰⁹ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

²¹⁰ Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – 383 с. – С. 107.

²¹¹ D'Onofrio P. Manuale operativo di diritto sportivo. Casistica e responsabilità. – Dogana (Repubblica di San Marino): Maggioli editore, 2007. – P. 12, 22.

§ 4.3. Спортивное право как комплексная отрасль права: pro et contra

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Одним из важнейших свойств позитивного права является его системность, которая, в том числе, предполагает его разделение на отдельные отрасли и институты, – писал С.С. Алексеев²¹².

Вопрос о правовой возможности и обоснованности позиционирования спортивного права как самостоятельной отрасли права (даже комплексной) по-прежнему вызывает бурные научные дискуссии.

Очевидно, что никак не получится обоснованно маркировать спортивное право как отдельную подотрасль какой-либо другой (традиционно выделяемой, признаваемой) отрасли права. А категория «правовой институт» (даже с прибавкой «межотраслевой») оказывается слишком мала для названной предметно-объектной области и для «обслуживающего» её нормативного правового массива.

Сегодня в российской правовой науке известны, по меньшей мере, **3 доктринальные позиции** относительно правовой возможности и обоснованности выделения спортивного права как самостоятельной комплексной отрасли права:

1) позиция, полностью исключающая выделение каких бы то ни было новых (помимо «классических») отраслей права; разделяющие эту позицию специалисты полагают, что нет оснований для выделения спортивного права как самостоятельной отрасли права, а к отраслям права следует относить исключительно немногочисленные классические отрасли, и максимум, о чём возможно тут говорить, – только об отрасли законодательства;

2) позиция, обосновывающая правовую возможность выделения новых комплексных отраслей права, таких, как медицинское право, спортивное право, образовательное право, энергетическое право, фармацевтическое право и др.; разделяющие эту позицию специалисты полагают, что спортивное право объективно представляет собой формируемую (или уже сформировавшуюся) комплексную отрасль права;

3) позиция о том, что деление на отрасли права вообще устарело и отжило своё и что сегодня уже следует говорить о направлениях правового регулирования, соответственно, разделяющие эту позицию специалисты полагают, что спортивное право – это направление правового регулирования.

Все три доктринальные позиции представлены именитыми учёными и находят исчерпывающие обоснования, тем не менее, оставаясь в поле

²¹² Алексеев С.С. Теория права. – М.: Бек, 1995. – 320 с. – С. 78.

научных дискуссий и не перевешивая друг друга. Эта дискуссия имеет свою научную ценность, но в детализированном изложении будет оставлена за рамками настоящего параграфа. Однако на некоторых содержательных моментах считаем необходимым остановиться.

Вопрос о юридической и фактической обоснованности и целесообразности выделения новых комплексных отраслей права (впервые категория «комплексная отрасль права» была обозначена В.К. Райхером²¹³) объективно является сложным.

Рассматривая вопрос о возможности выделения спортивного права в отдельную, самостоятельную отрасль права, следует понимать, что достаточно жёсткое разделение права на отдельные обособленные отрасли, которые характеризуются собственными обладающими определённой соответствующей спецификой предметом и методом, присуще в большей степени отечественной правовой науке, в зарубежных исследованиях данному вопросу уделяется гораздо меньше внимания, во всяком случае – в современный период. Да, выделение отдельных отраслей права имеет место в зарубежной научно-правовой литературе, однако носит, скорее, инструментальный прикладной характер, а не теоретический, не имеет настолько чётких критериев, которые используются в настоящее время в России.

При этом взвешенных суждений относительно отсутствия оснований выделения новых комплексных отраслей права в отечественной научно-правовой литературе не так много, как хотелось бы для настоящей дискуссии; нередко «аргументы» сводятся к откровенному ёрничеству с рассуждениями о неком мифическом «водопроводном праве», не имеющими шансов быть зачтёнными за надлежащего уровня серьёзности аргумент.

Впрочем, тем ценнее действительно аргументированные публикации, заставляющие сторонников выделения спортивного права (а равно образовательного права, медицинского права, фармацевтического права и др.) задумываться над качеством собственных аргументов.

Согласно Е.Е. Тонкову и В.С. Синенко, притом что «теория отраслевого деления, хотя и доминирует, но не является абсолютно общепризнанной», «идея комплексных отраслей права способствует “размыванию” системы права, а вслед за этим – правовой науки и юридической практики. Не отрицая в качестве одной из целей науки способствование совершенствованию юридической практики, нельзя подменять систему внятных терминов и определений попытками внести неоправданную сумятицу в устоявшийся понятийный аппарат юриспруденции, оправдывая это благими намерениями. Право должно оставаться относительно неизменным ядром, на основе которого можно базировать

²¹³ Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. – М.-Л., 1947. – С. 190.

систему законодательства, обладающую более динамичным характером и зависящую от степени важности тех или иных сфер жизнедеятельности»²¹⁴. Иная позиция у В.П. Мозолина: «Возможность создания единого общего понятия отрасли права оказалась утраченной. Понятие отрасли права стало настолько девальвированным, что им по существу, невозможно пользоваться в практических целях (в области законодательства, правоприменительной деятельности, учебном процессе в высших юридических учебных заведениях), поэтому оно не должно применяться и при построении современной системы... права»²¹⁵. Как указывает Л.А. Морозова, «интеграционные процессы, обуславливающие возникновение новых, комплексных отраслей права, объясняются усложнением общественных отношений, возникновением, изменением и прекращением ряда правоотношений, изменением правового мышления и другими факторами»²¹⁶.

Обратимся к классическому подходу, позволяющему дифференцировать отрасли права.

Что вообще такое отрасль права? Согласно М.Н. Марченко, «отрасли права являются самыми крупными составляющими частями системы права. Они представляют собой **совокупность относительно обособленных, автономных юридических норм, регулирующих определённую область (сферу) общественных отношений**... Каждая отрасль права представляет собой не случайный набор составляющих её норм и институтов, а целостное образование, систему, точнее, по отношению к системе права в целом подсистему»²¹⁷. А.В. Мелёхин интерпретирует отрасль права как систематизированную совокупность основных норм, образующих самостоятельную часть системы права, которые регулируют качественно своеобразный вид общественных отношений своим специфическим методом²¹⁸.

Согласно позиции С.С. Алексеева, «отрасли права могут быть подразделены на три основных звена: 1) профилирующие, базовые отрасли, охватывающие главные правовые режимы; причём из них нужно выделить и поставить над всей системой отраслей действительно базовую отрасль всей системы – конституционное право; затем три материальные отрасли –

²¹⁴ *Тонков Е.Е., Синенко В.С.* Комплексные отрасли права: плодотворная идея или отказ от формальной определённости в правовой науке? // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право». – 2016. – № 2. – С. 53–75. – С. 57, 74.

²¹⁵ *Мозолин В.П.* Система российского права // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 107.

²¹⁶ *Морозова Л.А.* Теория государства и права: Уч. 4-е изд. – М., 2010. – 384 с. – С. 204.

²¹⁷ *Марченко М.Н.* Теория государства и права: Уч. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Велби; Проспект, 2004. – 640 с. – С. 563.

²¹⁸ *Мелёхин А.В.* Теория государства и права: Уч. – М.: Маркет ДС, 2007. – 640 с. – С. 319.

гражданское, административное, уголовное право, соответствующие им три процессуальные отрасли – гражданское процессуальное, административно-процессуальное, уголовно-процессуальное право. Именно здесь, в этой группе, сконцентрированы главные, первичные с правовой стороны юридические режимы и средства регулирования. Поэтому в сфере профилирующих, базовых отраслей обнаруживаются весьма сложные и тонкие связи и зависимости, которые являются предметом теории права; 2) специальные отрасли, где правовые режимы модифицированы, приспособлены к особым сферам жизни общества: трудовое право, земельное право, финансовое право, право социального обеспечения, семейное право, уголовно-исполнительное право; 3) комплексные отрасли, для которых характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей: хозяйственное право, сельскохозяйственное право, природоохранительное право, торговое право, право прокурорского надзора, морское право. Общее «сквозное» значение, охватывающее все три указанных звена отраслей, имеют публичное право и частное право (в том специальном значении, которые имеют понятие «публичное» и «частное» при рассмотрении внутренней дифференциации права)²¹⁹.

Каковы критерии (основания) вычленения, артикулирования и признания отрасли права как самостоятельной? Как указывает С.С. Алексеев, отрасли права охватывают основные виды общественных отношений, характеризующиеся качественными особенностями, которые по своему глубинному экономическому и социально-политическому содержанию требуют обособленного юридически своеобразного регулирования²²⁰. Н.И. Матузов и А.В. Малько обоснованно пишут, что основными критериями деления права на отдельные отрасли и институты являются **обособленный предмет правового регулирования и специфический метод правового регулирования**²²¹. В литературе, отмечают Е.Е. Тонков и В.С. Синенко, практически не подвергается сомнению, что предмет отрасли права образует качественно однородный и в силу этого обособленный вид общественных отношений²²². Согласно позиции С.С. Алексеева, «это особое качество состоит именно в том, что глубинное социально-экономическое, политическое содержание данных отношений объективно требует адекватного юридического режима

²¹⁹ Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. – М.: Норма – Инфра-М, 1998.

²²⁰ Алексеев С.С. Теория права. – М.: Бек, 1995. – 320 с. – С. 191.

²²¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Уч. – М.: Юристъ, 2004. – 254 с. – С. 153.

²²² Тонков Е.Е., Синенко В.С. Комплексные отрасли права: плодотворная идея или отказ от формальной определенности в правовой науке? // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право». – 2016. – № 2. – С. 53–75. – С. 57.

регулирования, который и выделяет данную совокупность правовых институтов в главное подразделение правовой системы»²²³.

Ещё один признак артикулируется В.М. Сырых: «Одним из специфических признаков отрасли права, которому не уделялось достаточного внимания в юридической литературе, является **способность отрасли образовывать комплексные институты в системе других отраслей права**», «способность создавать свои плацдармы в структуре других отраслей»²²⁴. Ну, и наконец, сошлёмся на А.М. Васильева, выделяющего и такой интегральный критерий (в части понимания отрасли права), как **обособленный предмет познания – существенное и закономерное в определённой обособленной сфере**²²⁵.

Полагаем, что юридическая и фактическая обоснованность и целесообразность выделения спортивного права как самостоятельной (комплексной) отрасли права (по первым двум критериям) определяются следующими обстоятельствами:

1. Необходимое и достаточное соответствие предметно-объектной области правового регулирования у спортивного права критерию обособленности, позволяющее выделять спортивное право как самостоятельную отрасль права

Спортивное право имеет свою устойчивую весьма значительную по масштабам предметно-объектную область правового регулирования, характеризующуюся выраженной (юридически и фактически существенной) уникальностью; в том числе обоснованно утверждать следующее (частично основываясь на подходах В.М. Сырых²²⁶):

– предметно-объектная область правового регулирования у спортивного права не дублируется таковыми у других (традиционно выделяемых) отраслей права;

– все компоненты состава референтных отношений (объект, субъект, содержание) у спортивного права отличны от соответствующих компонентов отношений, образующих предметы других (традиционно выделяемых) отраслей права;

– комплексные институты, возникающие на стыке спортивного права с другими (традиционно выделяемыми) отраслями права, носят вторичный, обеспечительный характер.

²²³ Алексеев С.С. Теория права. – М.: Бек, 1995. – 320 с. – С. 174.

²²⁴ Сырых В.М. Введение в образовательное право. – М.: Центр образовательного законодательства Минобразования России, 2002. – 340 с. – С. 242–243.

²²⁵ Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М.: Юридическая литература, 1976. – 264 с. – С. 17.

²²⁶ Сырых В.М. Введение в образовательное право. – М.: Центр образовательного законодательства Минобразования России, 2002. – 340 с. – С. 241–243.

Собственно, уникальность предметно-объектной области у спортивного права необходимым и достаточным образом описана и обоснована в § 1.1 настоящего учебника.

Вышесказанное позволяет подтвердить относимость спортивного права к числу самостоятельных (комплексных) отраслей права (в их научном восприятии) и по интегральному критерию наличия обособленного предмета познания (существенное и закономерное в определённой обособленной сфере).

2. Необходимое и достаточное соответствие метода правового регулирования у спортивного права критерию объективно наличествующей обособленности, позволяющее выделять спортивное право как самостоятельную отрасль права

Под методом правового регулирования в теории права обычно понимается, пишет В.М. Сырых, совокупность способов и средств правового регулирования, которые обусловлены закономерностями предмета правового регулирования и применяются в определённой отрасли права. В качестве существенных выделяют 3 элемента, из которых складывается метод правового регулирования: а) основания возникновения прав и обязанностей и характер их взаимосвязи; б) способ формирования содержания прав и обязанностей; в) характер санкций, а также способы и процедуры их применения²²⁷.

Существуют всего лишь 3 полномасштабных сферы общественных отношений, где правовые порядки находятся в сложных интерреляциях с автономными внеправовыми нормативными порядками, при этом некоторые сегменты общественных отношений в таких сферах в существенной части принципиально не поддаются трансформации, переоформлению в правовые отношения (попытка урегулировать таковые правом приведёт к их существенной деформации, искажениям и фактическому их блокированию), а государство в определённой степени легитимизирует и даже придаёт более высокую силу (чем нормам права) положениям внеправового (экстра-правового) нормативного регулирования. Это – сфера спорта, сфера религиозных отношений и, в меньшей степени, сфера био-медицинских отношений.

Но сферы религиозных отношений и био-медицинских отношений объективно не могут быть сопоставлены со сферой спорта по основаниям масштабности и меры разнообразности отношений, в сфере спорта таковые несоизмеримо больше.

Сфера спорта – это совершенно уникальная сфера отношений, где государство настолько ограничивает своё нормативное правовое участие, настолько признаёт имманентно присущую этой сфере автономность и

²²⁷ Сырых В.М. Теория государства и права: Уч. – М.: Былина, 1998. – С. 213.

определяющую её [автономность] объективно обусловленную ригидность (неподверженность или существенно сниженную подверженность, устойчивость) значительной части общего объёма отношений в сфере спорта к управленческому (в том числе регламентирующему) воздействию и влиянию со стороны органов государственного управления в рамках и в процессе государственного управления, следствием чего и является сниженная управленческая способность государства в этой сфере.

Есть много свидетельств тому, что государство де-факто и де-юре признаёт нормы *lex sportiva*, легитимизирует действие норм *lex sportiva* и их приоритет перед нормами права по определённым вопросам, то есть фактически санкционируя (в разной степени) нормативную силу отдельных норм внеправового нормативного регулирования.

Сложные полиморфные динамические интерреляции (контаминации и интерференции, мультипликативный эффект и другие синергетические эффекты) интегрального нормативного правового метода и интегрального внеправового нормативного регулирующего метода в общем методе регулирования в сфере спорта, существенная редуцированность и специфические онтологические формы нормативного правового метода у спортивного права определяют необходимое и достаточное соответствие метода правового регулирования у спортивного права критерию объективно наличествующей обособленности, позволяющее выделять спортивное право как самостоятельную отрасль права.

По словам А.В. Сердюкова, «возрастание роли комплексного, то есть находящегося на стыке основных отраслей права, правового регулирования является одной из главных тенденций развития современного российского законодательства»²²⁸. При этом, по мнению С.С. Алексеева, «проблема комплексных образований в структуре права продолжает оставаться в юридической литературе весьма дискуссионной, приобретая не оправданную существом самой проблемы полемическую остроту»²²⁹.

Ещё одним релевантным аргументом в пользу выделения спортивного права как самостоятельной отрасли права, обоснованно полагаем, является то, что сфера спорта в рамках *lex sportiva* обладает собственной уникальной (и весьма обширной) спортивной судебной практикой, реализуемой судебными инстанциями, отличными от национальных государственных судов, но признаваемой ими как юридически значимая (а в большом числе случаев – и как обладающая свойством преюдициальности).

²²⁸ Сердюков А.В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 192 с. – С. 3.

²²⁹ Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 2008. – С. 183.

§ 4.4. Классификации моделей нормативного регулирования в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

В научной литературе представлено множество вариантов классификаций моделей правового регулирования спорта, этому посвящено немалое число научных публикаций²³⁰.

Вместе с тем, почти все такого рода классификации обладают качествами односторонности, поверхностности и фрагментарности по той простой причине, что отношения в сфере спорта не могут быть упрощённо сведены к однопорядковым моделям по однокритериальным унифицированным основаниям – в силу чрезвычайной неоднородности, разнопорядковости, нелинейности отношений в означенной области общественных отношений и их подверженности многофакторным влияниям.

Многообразие подходов в правовом регулировании и государственном управлении в сфере спорта

Карен Петри, Дирк Стэйнбэк и Уолтер Токарски указывают, что по основанию включённости положений, касающихся спорта, в конституции и законы государств можно выделять различные модели государственного регулирования в сфере спорта – от модели закрепления таких положений на конституционном уровне (как это реализовано в Испании) до весьма развитого и детализированного законодательства в сфере спорта во Франции – либо непрямого регулирования спортивной сферы с помощью принятия нормативно-правовых актов (как, например, в Дании, где действует Закон «О досуге»), а также фрагментарного правового регулирования в сфере спорта, характерного для Германии и Австрии. В последнее время, нормативные положения, касающиеся спорта, всё чаще закрепляются именно на конституционном уровне (Португалия, Испания), что автоматически влечёт за собой и принятие профильного законодательства в этой сфере. Если анализировать конституционные акты более раннего периода, такого рода положений там практически не

²³⁰ См., например: *Chaker A.-N. Bonne gouvernance dans le sport. Une étude européenne [Хорошее управление в спорте. Исследование европейского опыта].* – Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2004. – 112 p. – P. 10–11; *Соловьёв А.А.* Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011; *Шевченко О.А.* Международное и сравнительное трудовое право в сфере профессионального спорта. – М.: Проспект, 2014; *Алексеев С.В.* Спортивное право России: Уч. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2012. – С. 81–83.

встречается, главным образом, по той причине, что общественная важность и значимость спорта тогда не признавалась столь сильно, как на настоящий момент. Тем не менее, с начала XXI века наблюдается явная тенденция к более исчерпывающему и детализированному нормативному правовому регулированию спорта. Например, принимаются меры, направленные на смягчение налогового режима и предоставление иных льгот спортивным ассоциациям, либо в государствах с весьма либеральной моделью правового регулирования спорта принимаются нормативно-правовые акты, направленные на обеспечение защиты дел спорта от каких-либо негативных последствий для данной сферы, которые могут быть повлечены действием других законов и положений. Как отмечают указанные авторы, на начало прошлого десятилетия, большая часть опыта правового регулирования в сфере спорта (главным образом, в странах Европы) основана, скорее, на интервенционистской модели, позволяющей государству осуществлять вмешательство в частный спортивный сектор²³¹.

Помимо вышеуказанных очевидных структурных и институциональных различий в государственном управлении в сфере спорта в государствах Европы, государственное управление может обладать спецификой также благодаря особенностям оказания государственной финансовой поддержки определённых видов спорта, особенностям управления и осуществления контроля за выполнением определённых задач в данной сфере, а также за деятельностью негосударственного спортивного сектора. Как следствие – не вполне корректно говорить о каком-либо универсальном подходе к государственному управлению в сфере спорта в государствах Западной Европы²³², подходе к организации деятельности органов публичной власти в этой сфере и их функциях. Если анализировать сходные и различающиеся черты различных частей негосударственного спортивного сектора в государствах-членах Европейского Союза, то реализованные модели в определённой степени связаны с особенностями построения и функционирования в сфере спорта соответствующих региональных и национальных спортивных федераций (так называемых «зонтичных

²³¹ *Petry K., Steinbach D., Tokarski W.* Sport systems in the countries of the European Union: similarities and differences [Спортивные системы в странах Европейского Союза: сходства и различия] // *European Journal for Sport and Society*. – 2004. – Vol. 1. – № 1. – P. 15–21. – P. 16–17. <http://www.ejss.ch/PDF-Dateien/ejss2004_Vol1_Issue1_Petry%20et%20al_Sport%20systems%20in%20the%20countries%20of%20the%20European%20Union-similarities%20and%20differences.pdf>.

²³² См.: *Понкин И.В., Соловьёв А.А., Гребнев Р.Д.* К вопросу о содержании европейской модели спорта // *Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки»*. – 2014. – № 2. – С. 259–264.

организаций») и спортивных клубов (как основы осуществления спортивной деятельности)²³³.

Классификации моделей правового регулирования в сфере спорта

Обоснованно выделять нижеследующие классификации моделей правового регулирования в сфере спорта²³⁴:

1) по основанию степени вмешательства государства в дела спорта и, соответственно, степени автономности спорта:

1.1) инвазивная модель (интервенционистская модель), предусматривающая активное вмешательство государства в дела спорта и деятельность спортивных организаций:

1.1.1) этатистская модель – модель максимально возможного «огосударствления» сферы спорта, сопряжённая с редундантным (избыточным) расширением круга отношений в сфере спорта, напрямую и непосредственно регулируемых законодательно (и администрируемых), и редундантным государственным вмешательством в дела спорта и деятельность спортивных организаций (примеры – СССР, ГДР, ЧССР);

1.1.2) среднеинвазивная модель – модель, предусматривающая активное вмешательство государства (в том числе инструментами правового регулирования) в дела спорта и деятельность спортивных организаций (примеры – Российская Федерация, Франция);

1.2) неинвазивная модель – модель, предусматривающая предельно возможную минимизацию вмешательства государства (в том числе инструментами правового регулирования) в дела спорта и деятельность спортивных организаций и предусматривающая предоставление государством максимальной свободы саморегулирования и самоуправления спортивным организациям; государство выступает преимущественно в роли базового рамочного регулятора и «ночного сторожа» (надзор за соблюдением общего законодательства, превенция и борьба с преступностью):

1.2.1) модель амплифицированной автономности – модель, реализующая максимально возможную деволуцию регулирующих полномочий органам саморегулирования в сфере спорта и

²³³ *Petry K., Steinbach D., Tokarski W.* Sport systems in the countries of the European Union: similarities and differences [Спортивные системы в странах Европейского Союза: сходства и различия] // *European Journal for Sport and Society*. – 2004. – Vol. 1. – № 1. – P. 15–21. – P. 17.

²³⁴ **Классификации с первой по седьмую в этом параграфе:** *Понкин И.В., Понкина А.И.* Классификации моделей регулирования спорта в мире // *Нравственные императивы в праве*. – 2014. – № 4. – С. 36–44. – С. 37–41.

предполагающая усиление действия механизмов и принципов в рамках интегрального базового принципа автономности спорта в многофакторной системе регулирования спорта (Великобритания, Швейцария);

1.2.2) модель «рыночного регулирования» сферы спорта (либеральная модель) (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия, США);

1.3) гибридная модель (смешанная, медиативная или варьируемая модель) – модель, предусматривающая сочетание инструментов и подходов инвазивной модели и неинвазивной модели (в том числе за счёт циклического развития моделей с переходом «неинвазивная → инвазивная → неинвазивная (нового качества)») (Индия, Канада, Китай);

2) по основанию степени централизации правового регулирования (гетерогенности правового регулирования в государстве на разных его уровнях управления или в разных частях государства) и централизации публичного управления спортом:

2.1) централизованная модель с некоторыми элементами децентрализации (Беларусь, Испания, Италия, Российская Федерация, Франция);

2.2) децентрализованная модель (Австралия, Канада, Новая Зеландия, США);

2.3) гибридная модель (Индия, Швейцария и др.);

3) по основанию соотношения правового регулирования и саморегулирования по объёмам урегулированных отношений:

3.1) эквипотенциальная модель (равносочетанная модель) – модель, при которой объёмы сегментов предметно-объектной области спорта, подлежащих нормативному правовому регулированию и подлежащих внеправовому (экстра-правовому) нормативному регулированию (саморегулированию) примерно сопоставимы (Германия, Испания, Китай, Швейцария):

3.1.1) противоречивая модель – модель, предусматривающая (в определённой степени) выражено «согласительные» отношения между этими двумя системами регулирования;

3.1.2) консорциативная модель – модель, основанная на сотрудничестве государственных органов, издающих нормативные правовые акты, и субъектов, издающих акты внеправового (экстра-правового) нормативного регулирования (саморегулирования) в сфере спорта, и предусматривающая

своего рода «партнёрские» отношения между этими двумя системами регулирования (через партнёрское взаимодействие субъектов, издающих акты этих систем);

3.2) модель доминирования правового регулирования – модель существенного превалирования общего объёма сегментов предметно-объектной области спорта, подлежащих (в соответствии с законом) нормативному правовому регулированию, над объёмом сегментов указанной области, саморегулирование которых допускается или поощряется государством (Беларусь, Казахстан, Россия, Франция);

3.3) модель доминирования саморегулирования – модель существенного превалирования общего объёма сегментов предметно-объектной области спорта, подлежащей саморегулированию, над объёмом сегментов указанной области, подлежащих нормативному правовому регулированию (Австралия, Великобритания, Индия, Канада, США);

3.4) модель правового регулирования посредством нормативных актов со смешанной²³⁵ нормативной природой (Италия);

4) по основанию особенностей законодательного закрепления определения профессионального спорта:

4.1) прямое закрепление определения понятия профессионального спорта (Мексика, Колумбия, Никарагуа, Эквадор, Марокко, Беларусь, Армения, Казахстан, Молдова);

4.2) прямое закрепление определения понятия профессионального спортсмена (в определённой степени отражающего содержание и характер профессионального спорта в целом) (Латвия, Гватемала, Литва);

4.3) закрепление норм, косвенным образом позволяющих интерпретировать понятие профессионального спорта (Боливия и др.);

4.4) отсутствие норм, прямо или опосредованно определяющих содержание понятия профессионального спорта;

5) по основанию особенностей разграничения между профессиональным спортом и любительским спортом:

5.1) модель, не предполагающая артикулированного разграничения между профессиональным спортом и любительским спортом (Франция);

5.2) модель чёткого разграничения между профессиональным спортом и любительским спортом (США);

²³⁵ См.: Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – С. 244.

6) по основанию особенностей выделения спорта высших достижений:

6.1) модель, не предполагающая артикулированного выделения спорта высших достижений;

6.2) модель, предполагающая артикулированное выделение спорта высших достижений (Аргентина, Россия, США, Франция, Швейцария);

7) по основанию императивности и вектора привязки разрешения споров в сфере спорта к национальным или наднациональным судебным / третейским институциям:

7.1) модель, предусматривающая на национальном уровне создание единого специализированного органа по разрешению споров, возникающих в сфере спорта, обращение в который обязательно (Бельгия, Италия, Канада):

– со специализированным органом, созданным на государственном уровне, который осуществляет разрешение споров (арбитражный суд, специальная комиссия и т.д.);

– с одним третейским судом или несколькими третейскими судами (негосударственными);

7.2) модель, не предполагающая создания на национальном уровне единого специализированного органа по разрешению споров, возникающих в сфере спорта, и предусматривающая необходимость разрешения таких споров в наднациональной инстанции (в Международном спортивном арбитражном суде в г. Лозанна, к примеру);

7.3) модель, не учитывающая специфику спортивных споров и относящая такого рода споры к общему порядку разрешения споров;

7.4) модель, не предполагающая создания на национальном уровне единого специализированного органа по разрешению споров, возникающих в сфере спорта, однако предусматривающая возможность создания такого рода органов заинтересованными сторонами, хотя предметно-объектная область таких споров, подлежащих рассмотрению в указанном органе, может быть законодательно редуцирована.

Приведём также 3 классификации авторства О.А. Шевченко, дополняющие представленную выше совокупность классификаций:

8) классификация моделей правовых режимов спортивно-трудовых отношений по основанию места соответствующего комплекса правовых норм в законодательстве²³⁶:

8.1) модель закрепления комплекса норм правового режима спортивно-трудовых отношений в виде отдельной главы (раздела) непосредственно в Трудовом кодексе или в базовом Законе о труде (Российская Федерация, Мексика, Чили, Венесуэла и др.);

8.2) модель закрепления трудо-правовых норм о статусе профессиональных спортсменов в законодательстве о спорте, а не в трудовом законодательстве (Аргентина, Испания, Италия, Латвия, Перу, Эквадор);

8.2.1) закрепление норм в общем законе о спорте (Латвия и др.);

8.2.2) закрепление норм в специальном законе о спортивно-трудовых отношениях спортсменов (Эквадор, Перу, Аргентина, Испания, Италия и др.);

8.3) модель гибридного закрепления трудо-правовых норм о статусе профессиональных спортсменов – в законодательстве о спорте с закреплением в нём массы отсылок к профильному трудовому законодательству (Франция);

9) классификация моделей нормативных режимов спортивно-трудовых отношений по основанию меры вмешательства государства в регулирование этих вопросов²³⁷:

9.1) государство специальным образом не регулирует спортивно-трудовые отношения, которые подпадают под общее правовое регулирование трудовых отношений (Венесуэла, Германия, Латвия, Польша, Франция, Швеция и др.);

9.2) государство регулирует специальным образом спортивно-трудовые отношения, которые, таким образом, не подпадают под общее правовое регулирование трудовых отношений (Аргентина, Греция, Испания, Италия, Китай, Мексика, Хорватия);

²³⁶ Шевченко О.А. Международное и сравнительное трудовое право в сфере профессионального спорта. – М.: Проспект, 2014. – 104 с. – С. 60–61.

²³⁷ Шевченко О.А. Международное и сравнительное трудовое право в сфере профессионального спорта. – М.: Проспект, 2014. – 104 с. – С. 61.

10) классификация моделей нормативных режимов спортивно-трудовых отношений по основанию охвата субъектов спортивно-трудовых отношений²³⁸:

10.1) трудовым законодательством не регулируются спортивно-трудовые отношения (Аргентина, Перу и др.);

10.2) трудовым законодательством урегулированы спортивно-трудовые отношения избирательно – только для отдельных видов спорта, для отдельных категорий профессиональных спортсменов (Чили – в отношении игроков профессионального футбола и в отношении «лиц, занятых в других схожих отношениях со своим работодателем»; Перу – в отношении профессиональных футбольных игроков; Эквадор – в отношении профессиональных футбольных игроков; Аргентина – в отношении профессиональных футбольных игроков);

10.3) трудовым законодательством урегулированы спортивно-трудовые отношения для профессиональных спортсменов всех видов, по крайней мере признаваемых государством, а равно для прочих категорий лиц в спорте (Венесуэла – в отношении не только профессиональных спортсменов, но также и других работников области профессионального спорта, включая технических менеджеров и директоров, спортивных тренеров и инструкторов, ряд других лиц; Италия).

Обоснованно также привести здесь (дополняющую представленную выше совокупность классификаций) классификацию авторства А.А. Соловьёва –

11) по основанию особенностей структуры нормативно-правовой регламентации и особенностей систематизации законодательства о спорте²³⁹:

11.1) кодифицированная модель:

11.1.1) модель конвенционально (условно) полной кодификации (Франция);

11.1.2) модель партикулярной (частичной) кодификации (Бразилия, Испания, Италия);

11.2) модель свода законодательства (одна из форм систематизации законодательства) (США (на уровне штатов), Замбия);

11.3) сложноструктурированная некодифицированная модель:

²³⁸ Шевченко О.А. Международное и сравнительное трудовое право в сфере профессионального спорта. – М.: Проспект, 2014. – 104 с. – С. 61–62.

²³⁹ Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – С. 36–38.

11.3.1) сложноструктурированная неcodифицированная модель федеративных государств (двухуровневая система законодательства о спорте):

11.3.1.1) модель, реализующая основное регулирование на уровне субъектов федерации (с достаточной степенью вариативности по сравнению с федеральным уровнем) и рамочное регулирование на уровне федерации либо характеризующаяся отсутствием (или сведением к минимуму) регламентации на федеральном уровне (Австралия, Австрия, Бразилия²⁴⁰, Германия, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария);

11.3.1.2) модель, реализующая основное регулирование на уровне федерации и лишь дополнительное, вспомогательное регулирование на уровне субъектов федерации, несущественно отличающееся от федерального законодательства, дублирующее его (Аргентина, Бельгия, Босния и Герцеговина, Венесуэла, Малайзия, Российская Федерация);

11.3.2) сложноструктурированная неcodифицированная модель регионалистских государств (Испания, Италия, Китай, Чили) (двухуровневая система законодательства о спорте):

11.3.2.1) модель, реализующая рамочное регулирование на уровне высшей центральной власти и достаточно полноценное, развёрнутое регулирование на уровне внутригосударственных субъектов с достаточной степенью вариативности (Испания, Италия (трёхуровневая система регулирования – только для автономных провинций Больцано – Альто-Адидже и Тренто автономного региона Трентино – Альто-Адидже));

11.3.2.2) модель, реализующая основное регулирование на уровне высшей центральной власти и достаточно ограниченное, чисто вспомогательное, партикулярное регулирование на уровне внутригосударственных субъектов (Китай, Чили);

²⁴⁰ Некоторые государства А.А. Соловьёв считает обоснованным относить к двум группам в классификации.

11.3.3) **сложноструктурированная неcodифицированная модель унитарного государства** (одноуровневая система законодательства о спорте) (Беларусь, Латвия, Литва, Люксембург, Парагвай, Украина, Уругвай, Эквадор, Эстония);

11.4) **симплифицированная модель**. Эта модель характеризуется тем, что государственная регламентация намеренно сведена к самому минимуму. Основной массив регламентации приходится на иные (помимо правовой) формы регламентации, реализуется саморегулируемыми организациями (Ирландия, Исландия, Мальта, Панама, Сингапур, Финляндия, Япония и др.);

11.5) **законодательство государств, где правовое регулирование в сфере спорта почти не развито** (Намибия и др.).

§ 4.5. Система правового обеспечения государственного управления в сфере спорта в Российской Федерации

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Системность – неотъемлемое свойство любого типа права, её наличие указывает на то, что право является не случайным набором разрозненных юридических норм, а целостным устойчивым образованием²⁴¹.

Любая **система** – это совокупность элементов, находящихся во взаимодействии друг с другом; система может содержать в себе подсистемы: *Omne majus continet in se minus* («каждое большее содержит в себе меньшее»)²⁴².

«**Системность права**, согласно позиции С.С. Алексеева, – это такое его свойство, которое вместе со свойствами нормативности, формальной определённости и другими обуславливает социальную ценность права... Благодаря системности, юридически разнородные правовые нормы способны регулировать общественные отношения системно... в комплексе, взаимосвязанными методами, обеспечивая дифференцированное и, вместе с тем, единое, согласованное воздействие на общественные отношения»²⁴³.

Ключевым нормативным правовым актом системы правового обеспечения государственного управления в сфере спорта в Российской Федерации является профильный (референтный базовый) для этой сферы Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»²⁴⁴.

Система правового обеспечения государственного управления в сфере спорта в Российской Федерации включает нижеследующие комплексы нормативных и других правовых актов и документов, собственно такие акты и документы:

– **Конституция Российской Федерации**²⁴⁵ (статьи 71 и 72, 41, 43 и др.);

²⁴¹ Марченко М.Н. Теория государства и права: Уч. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Велби; Проспект, 2004. – 640 с. – С. 561.

²⁴² Алексеев С.В. Спортивное право России: Уч. / Под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2012. – 1055 с. – С. 149.

²⁴³ Алексеев С.С. Структура советского права. – М., 1975. – С. 72.

²⁴⁴ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

²⁴⁵ Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

– **федеральные законы**, прежде всего – уже упомянутый **Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»**; **Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»**²⁴⁶ (пункт 1 статьи 21, подпункт 30 пункта 2 статьи 26.3, подпункт «с» пункта 2 статьи 26.11 и др.); **Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016)**²⁴⁷ (пункт 11 части 1 статьи 3.2, часть 2 статьи 3.3, части 1 и 3 статьи 3.11, статья 3.14, части 1 и 5.1 статьи 4.5, статья 6.18, статья 6.22, статья 14.1.1-1, часть 5 статьи 20.25, статья 20.31, статья 20.32, часть 1 статьи 28.7 и др.); **Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.12.2016)**²⁴⁸ (статья 184, пункт «а» части 2 статьи 228.1, статья 230.1, статья 230.2 и др.); **Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016)**²⁴⁹ (глава 54.1); целый пакет федеральных законов в сфере спорта как индустрии, в том числе **Гражданский кодекс Российской Федерации (все части)**; **Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**²⁵⁰;

– **подзаконные нормативные правовые акты, официальные концептуально-доктринальные и программные документы федерального уровня, а также административно-распорядительные**

²⁴⁶ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант».

²⁴⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – № 1 (Ч. 1). Ст. 1. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант».

²⁴⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954. В ред. от 19.12.2016 – СПС «Гарант».

²⁴⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 3. В ред. от 03.07.2016 – СПС «Гарант».

²⁵⁰ Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.06.2013. – № 23. – Ст. 2866. В ред. от 03.07.2016 – СПС «Гарант».

акты и документы Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, в их числе: Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 607 (ред. от 01.07.2016) «О Министерстве спорта Российской Федерации»²⁵¹; Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года²⁵²; Государственная программа Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» от 15.04.2014 (ред. от 01.07.2016)²⁵³; Постановление Правительства Российской Федерации от 16.12.2013 № 1156 (ред. от 30.01.2014) «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»²⁵⁴; Постановление Правительства Российской Федерации от 09.10.2013 № 896 «Об особенностях хранения препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, для осуществления лабораторного анализа проб в целях допинг-контроля»²⁵⁵; Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 884 «О порядке ввоза на территорию Российской Федерации, вывоза с территории Российской Федерации и перевозки по территории Российской Федерации проб и оборудования в рамках проведения допинг-контроля в целях предотвращения допинга и борьбы с ним в спорте»²⁵⁶; Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2015 (ред. от 23.07.2016)

²⁵¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 607 «О Министерстве спорта Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве спорта Российской Федерации») // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 25.06.2012. – № 26. – Ст. 3525. В ред. от 01.07.2016 – СПС «Гарант».

²⁵² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.08.2009 № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 17.08.2009. – № 33. – Ст. 4110.

²⁵³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 302 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 05.05.2014. – № 18 (Ч. I). – Ст. 2151. В ред. от 01.07.2016 – СПС «Гарант».

²⁵⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.12.2013 № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 23.12.2013. – № 51. – Ст. 6866. В ред. от 30.01.2014 – СПС «Гарант».

²⁵⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.10.2013 № 896 «Об особенностях хранения препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, для осуществления лабораторного анализа проб в целях допинг-контроля» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 21.10.2013. – № 42. – Ст. 5357.

²⁵⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 884 «О порядке ввоза на территорию Российской Федерации, вывоза с территории Российской Федерации и перевозки по территории Российской Федерации проб и оборудования в рамках проведения допинг-контроля в целях предотвращения допинга и борьбы с ним в спорте» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 22.11.2010. – № 47. – Ст. 6114.

«Об утверждении требований к антитеррористической защищённости объектов спорта и формы паспорта безопасности объектов спорта»²⁵⁷;

– **Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации**;
– **законы субъектов Российской Федерации** (неполный перечень):

Закон Республики Адыгея от 06.11.2008 № 212 (ред. от 29.04.2016) «О физической культуре и спорте»²⁵⁸;

Закон Республики Алтай от 25.09.2008 № 81-РЗ (ред. от 21.10.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Алтай»²⁵⁹;

Закон Алтайского края от 11.09.2008 № 68-ЗС (ред. от 09.11.2015) «О физической культуре и спорте в Алтайском крае»²⁶⁰;

Закон Амурской области от 10.03.2009 № 187-ОЗ (ред. от 28.12.2015) «О физической культуре и спорте в Амурской области»²⁶¹;

Закон Архангельской области от 19.10.2006 № 250-внеоч.-ОЗ (ред. от 24.10.2014) «О физической культуре и спорте в Архангельской области»²⁶²;

Закон Астраханской области от 25.11.2010 № 66/2010-ОЗ (ред. от 08.12.2015) «Об отдельных вопросах правового регулирования физической культуры и спорта в Астраханской области»²⁶³;

Закон Республики Башкортостан от 24.11.2008 № 68-з (ред. от 26.12.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Башкортостан»²⁶⁴;

²⁵⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2015 «Об утверждении требований к антитеррористической защищённости объектов спорта и формы паспорта безопасности объектов спорта» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 16.03.2015. – № 11. – Ст. 1608. В ред. от 23.07.2016 – СПС «Гарант».

²⁵⁸ Закон Республики Адыгея от 06.11.2008 № 212 «О физической культуре и спорте» // Собрание законодательства Республики Адыгея. – Ноябрь 2008 г. – № 11. В ред. от 29.04.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁵⁹ Закон Республики Алтай от 25.09.2008 № 81-РЗ «О физической культуре и спорте в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2008. – № 52 (58). – Ч. 1. – С. 339. В ред. от 21.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁰ Закон Алтайского края от 11.09.2008 № 68-ЗС «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» // Сборник законодательства Алтайского края. – 2008. – № 149. – Ч. 1. – Ст. 15. В ред. от 09.11.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁶¹ Закон Амурской области от 10.03.2009 № 187-ОЗ «О физической культуре и спорте в Амурской области» // Амурская правда. – 14.03.2009. – № 43. В ред. от 28.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁶² Закон Архангельской области от 19.10.2006 № 250-внеоч.-ОЗ «О физической культуре и спорте в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвёртого созыва. – 2006. – № внеоч. В ред. от 24.10.2014 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁶³ Закон Астраханской области от 25.11.2010 № 66/2010-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования физической культуры и спорта в Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. – 02.12.2010. – № 52. В ред. от 08.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

Закон Республики Башкортостан от 05.04.2004 № 73-з (ред. от 11.07.2014) «О детско-юношеском спорте в Республике Башкортостан»²⁶⁵;

Закон Брянской области от 09.11.2009 № 93-3 (ред. от 09.12.2016) «О физической культуре и спорте в Брянской области»²⁶⁶;

Закон Брянской области от 11.08.2010 № 68-3 (ред. от 07.12.2015) «О детско-юношеском спорте в Брянской области»²⁶⁷;

Закон Республики Бурятия от 01.02.1996 № 250-1 (ред. от 20.12.2016) «О физической культуре и спорте»²⁶⁸;

Закон Владимирской области от 05.02.2009 № 4-ОЗ (ред. от 09.02.2016) «О физической культуре и спорте во Владимирской области»²⁶⁹;

Закон Волгоградской области от 10.07.2007 № 1495-ОД (ред. от 07.11.2016) «О физической культуре и спорте в Волгоградской области»²⁷⁰;

Закон Вологодской области от 29.09.2008 № 1844-ОЗ (ред. от 07.12.2015) «О физической культуре и спорте»²⁷¹;

Закон Воронежской области от 02.07.2008 № 57-ОЗ (ред. от 28.10.2016) «О физической культуре и спорте в Воронежской области»²⁷²;

Закон Воронежской области от 25.12.2013 № 200-ОЗ (ред. от 01.06.2016) «О детско-юношеском спорте в Воронежской области»²⁷³;

²⁶⁴ Закон Республики Башкортостан от 24.11.2008 № 68-з (ред. от 26.12.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Башкортостан» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁵ Закон Республики Башкортостан от 05.04.2004 № 73-з «О детско-юношеском спорте в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2004. – № 8 (182). – Ст. 339. В ред. от 11.07.2014 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁶ Закон Брянской области от 09.11.2009 № 93-3 «О физической культуре и спорте в Брянской области» // Официальная Брянщина. – 19.11.2009. – № 17. В ред. от 09.12.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁷ Закон Брянской области от 11.08.2010 № 68-3 «О детско-юношеском спорте в Брянской области» // Официальная Брянщина. – 11.08.2010. – № 8. В ред. от 07.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁸ Закон Республики Бурятия от 01.02.1996 № 250-1 «О физической культуре и спорте» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. – 1996. – № 10. В ред. от 20.12.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁶⁹ Закон Владимирской области от 05.02.2009 № 4-ОЗ «О физической культуре и спорте во Владимирской области» // Владимирские ведомости. – 11.02.2009. – № 27. В ред. от 09.02.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁰ Закон Волгоградской области от 10.07.2007 № 1495-ОД «О физической культуре и спорте в Волгоградской области» // Волгоградская правда. – 18.07.2007. – № 130. В ред. от 07.11.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁷¹ Закон Вологодской области от 29.09.2008 № 1844-ОЗ «О физической культуре и спорте» // Красный Север. – 04.10.2008. – № 117. В ред. от 07.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁷² Закон Воронежской области от 02.07.2008 № 57-ОЗ «О физической культуре и спорте в Воронежской области» // Молодой коммунар. – 10.07.2008. – № 72. В ред. от 28.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

Закон Республики Дагестан от 02.02.2010 № 5 (ред. от 20.06.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Дагестан»²⁷⁴;

Закон Забайкальского края от 01.04.2009 № 153-ЗЗК (ред. от 29.11.2016) «О физической культуре и спорте в Забайкальском крае»²⁷⁵;

Закон Ивановской области от 14.05.2010 № 45-ОЗ (ред. от 11.10.2016) «О физической культуре и спорте в Ивановской области»²⁷⁶;

Закон Республики Ингушетия от 21.05.1996 № 9-РЗ (ред. от 01.06.2016) «О физической культуре и спорте»²⁷⁷;

Закон Иркутской области от 17.12.2008 № 108-оз (ред. от 29.06.2016) «О физической культуре и спорте в Иркутской области»²⁷⁸;

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 06.07.2005 № 48-РЗ (ред. от 17.12.2013) «О детско-юношеском и студенческом спорте»²⁷⁹;

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 26.07.2010 № 60-РЗ (ред. от 28.12.2015) «О регулировании отношений в сфере физической культуры и спорта в Кабардино-Балкарской Республике»²⁸⁰;

Закон Калининградской области от 23.10.1997 № 35 (ред. от 11.07.2011) «О физической культуре и спорте»²⁸¹;

Закон Республики Калмыкия от 29.12.2008 № 77-IV-З (ред. от 07.07.2011) «О физической культуре и спорте в Республике Калмыкия»²⁸²;

²⁷³ Закон Воронежской области от 25.12.2013 № 200-ОЗ «О детско-юношеском спорте в Воронежской области» // Собрание законодательства Воронежской области. – 31.12.2013. – № 36. – Ч. III. – Ст. 1156. В ред. от 01.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁴ Закон Республики Дагестан от 02.02.2010 № 5 «О физической культуре и спорте в Республике Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. – 15.02.2010. – № 3. – Ст. 51. В ред. от 20.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁵ Закон Забайкальского края от 01.04.2009 № 153-ЗЗК «О физической культуре и спорте в Забайкальском крае» // Забайкальский рабочий. – 06.04.2009. – № 62. В ред. от 29.11.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁶ Закон Ивановской области от 14.05.2010 № 45-ОЗ «О физической культуре и спорте в Ивановской области» // Собрание законодательства Ивановской области. – 25.05.2010. – № 19 (488). В ред. от 11.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁷ Закон Республики Ингушетия от 21.05.1996 № 9-РЗ «О физической культуре и спорте» // Ингушетия. – 03.08.1996. – № 83. В ред. от 01.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁸ Закон Иркутской области от 17.12.2008 № 108-оз «О физической культуре и спорте в Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. – 19.01.2009. – № 5. – Т. 2. В ред. от 29.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁹ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 06.07.2005 № 48-РЗ (ред. от 17.12.2013) «О детско-юношеском и студенческом спорте» // <http://pravo.gov.ru/ipsdata/?doc_itself=&backlink=1&nd=135014799&&page=1&rdk=3#10>.

²⁸⁰ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 26.07.2010 № 60-РЗ «О регулировании отношений в сфере физической культуры и спорта в Кабардино-Балкарской Республике» // Официальная Кабардино-Балкария. – 30.07.2010. – № 30. В ред. от 28.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁸¹ Закон Калининградской области от 23.10.1997 № 35 «О физической культуре и спорте» // Калининградская правда. – 03.03.1998. – № 41. В ред. от 11.07.2011 – СПС «КонсультантПлюс».

Закон Калужской области от 08.06.1998 № 7-ОЗ (ред. от 26.05.2014) «О физической культуре и спорте в Калужской области»²⁸³;

Закон Камчатского края от 14.11.2011 № 674 (ред. от 30.05.2014) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае отдельными государственными полномочиями Камчатского края по присвоению спортивных разрядов»²⁸⁴;

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 02.11.2009 № 51-РЗ (ред. от 21.12.2015) «О физической культуре и спорте на территории Карачаево-Черкесской Республики»²⁸⁵;

Закон Республики Карелия от 12.01.2009 № 1257-ЗРК (ред. от 02.06.2015) «О некоторых вопросах в области физической культуры и спорта в Республике Карелия»²⁸⁶;

Закон Кемеровской области от 25.04.2008 № 30-ОЗ (ред. от 16.12.2015) «О физической культуре и спорте»²⁸⁷;

Закон Кировской области от 30.07.2009 № 405-ЗО (ред. от 12.04.2016) «О физической культуре и спорте в Кировской области»²⁸⁸;

Закон Республики Коми от 29.09.2008 № 91-РЗ (ред. от 01.03.2016) «О некоторых вопросах в области физической культуры и спорта в Республике Коми»²⁸⁹;

²⁸² Закон Республики Калмыкия от 29.12.2008 № 77-IV-3 «О физической культуре и спорте в Республике Калмыкия» // Хальмг унн. – 30.12.2008. – № 234–236. В ред. от 07.07.2011 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁸³ Закон Калужской области от 08.06.1998 № 7-ОЗ «О физической культуре и спорте в Калужской области» // Весть. – 17.06.1998. – № 147–148. В ред. от 26.05.2014 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁴ Закон Камчатского края от 14.11.2011 № 674 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае отдельными государственными полномочиями Камчатского края по присвоению спортивных разрядов» // Официальные Ведомости. – 29.11.2011. – № 249–250. В ред. от 30.05.2014 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁵ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 02.11.2009 № 51-РЗ «О физической культуре и спорте на территории Карачаево-Черкесской Республики» // День Республики. – 14.11.2009. – № 234–236. – Ст. 17835. В ред. от 21.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁶ Закон Республики Карелия от 12.01.2009 № 1257-ЗРК «О некоторых вопросах в области физической культуры и спорта в Республике Карелия» // Собрание законодательства Республики Карелия. – 2009. – № 1. – Ст. 2. В ред. от 02.06.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁷ Закон Кемеровской области от 25.04.2008 № 30-ОЗ «О физической культуре и спорте» // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. – 12.05.2008. – № 75. В ред. от 16.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁸ Закон Кировской области от 30.07.2009 № 405-ЗО «О физической культуре и спорте в Кировской области» // Сборник основных нормативных правовых актов органов гос. власти Кировской области. – 20.10.2009. – № 5 (125). В ред. от 12.04.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁹ Закон Республики Коми от 29.09.2008 № 91-РЗ «О некоторых вопросах в области физической культуры и спорта в Республике Коми» // Ведомости нормативных актов

Закон Костромской области от 28.04.2010 № 611-4-ЗКО (ред. от 04.12.2015) «О физической культуре и спорте в Костромской области»²⁹⁰;

Закон Краснодарского края от 10.05.2011 № 2223-КЗ (ред. от 13.10.2016) «О физической культуре и спорте в Краснодарском крае»²⁹¹;

Закон Краснодарского края от 06.02.2008 № 1376-КЗ (ред. от 04.02.2014) «О социальной поддержке отдельных категорий работников государственных и муниципальных физкультурно-спортивных организаций, осуществляющих подготовку спортивного резерва, и организаций дополнительного образования детей Краснодарского края отраслей “Образование” и “Физическая культура и спорт”»²⁹²;

Закон Красноярского края от 21.12.2010 № 11-5566 (ред. от 22.12.2016) «О физической культуре и спорте в Красноярском крае»²⁹³;

Закон Курганской области от 10.11.2008 № 405 (ред. от 28.10.2016) «О физической культуре и спорте в Курганской области»²⁹⁴;

Закон Курской области от 27.11.2009 № 104-ЗКО (ред. от 16.12.2016) «О физической культуре и спорте в Курской области»²⁹⁵;

Областной закон Ленинградской области от 30.12.2009 № 118-оз (ред. от 27.07.2016) «О физической культуре и спорте в Ленинградской области»²⁹⁶;

органов государственной власти Республики Коми. – 2008, сентябрь. – № 9 (1). – Ст. 414. В ред. от 01.03.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁰ Закон Костромской области от 28.04.2010 № 611-4-ЗКО «О физической культуре и спорте в Костромской области» // СП – нормативные документы. – 07.05.2010. – № 19. В ред. от 04.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹¹ Закон Краснодарского края от 10.05.2011 № 2223-КЗ «О физической культуре и спорте в Краснодарском крае» // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. – 13.05.2011. – № 42. В ред. от 13.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹² Закон Краснодарского края от 06.02.2008 № 1376-КЗ «О социальной поддержке отдельных категорий работников государственных и муниципальных физкультурно-спортивных организаций, осуществляющих подготовку спортивного резерва, и организаций дополнительного образования детей Краснодарского края отраслей “Образование” и “Физическая культура и спорт”» // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. – 12.02.2008. – № 3 (Ч. I). В ред. от 04.02.2014 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹³ Закон Красноярского края от 21.12.2010 № 11-5566 «О физической культуре и спорте в Красноярском крае» // Ведомости высших органов гос. власти Красноярского края. – 29.12.2010. – № 68 (439). В ред. от 22.12.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁴ Закон Курганской области от 10.11.2008 № 405 «О физической культуре и спорте в Курганской области» // Новый мир. – 18.11.2008. – № 84. В ред. от 28.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁵ Закон Курской области от 27.11.2009 № 104-ЗКО «О физической культуре и спорте в Курской области» // Курская правда. – 09.12.2009. – № 268-270. В ред. от 16.12.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁶ Областной закон Ленинградской области от 30.12.2009 № 118-оз «О физической культуре и спорте в Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. – 09.08.2010. – Вып. 2. В ред. от 27.07.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

Закон Липецкой области от 27.03.2009 № 260-ОЗ (ред. от 18.09.2015) «О поощрительных выплатах в сфере физической культуры и спорта»²⁹⁷;

Закон Республики Марий Эл от 30.12.2008 № 81-З (ред. от 05.10.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Марий Эл»²⁹⁸;

Закон Республики Мордовия от 18.12.2008 № 136-З (ред. от 22.12.2015) «О физической культуре и спорте в Республике Мордовия»²⁹⁹;

Закон г. Москвы от 15.07.2009 № 27 (ред. от 09.12.2015) «О физической культуре и спорте в городе Москве»³⁰⁰;

Закон г. Москвы от 25.10.2006 № 53 (ред. от 22.10.2014) «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства»³⁰¹;

Закон Московской области от 27.12.2008 № 226/2008-ОЗ (ред. от 24.05.2016) «О физической культуре и спорте в Московской области»³⁰²;

Закон Московской области от 08.02.2002 № 3/2002-ОЗ (ред. от 30.12.2013) «О детско-юношеском спорте в Московской области»³⁰³;

Закон Мурманской области от 27.12.2010 № 1297-01-ЗМО (ред. от 29.12.2016) «О физической культуре и спорте в Мурманской области»³⁰⁴;

²⁹⁷ Закон Липецкой области от 27.03.2009 № 260-ОЗ «О поощрительных выплатах в сфере физической культуры и спорта» // Липецкая газета. – 01.04.2009. – № 64. В ред. от 18.09.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁸ Закон Республики Марий Эл от 30.12.2008 № 81-З «О физической культуре и спорте в Республике Марий Эл» // Марийская правда. – 31.12.2008. – № 241. В ред. от 05.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁹ Закон Республики Мордовия от 18.12.2008 № 136-З «О физической культуре и спорте в Республике Мордовия» // Ведомости ГС Республики Мордовия. – 2008. – № 11 (94). – Ст. 291. В ред. от 22.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰⁰ Закон г. Москвы от 15.07.2009 № 27 «О физической культуре и спорте в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 28.07.2009. – № 42. В ред. от 09.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰¹ Закон г. Москвы от 25.10.2006 № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства» // Ведомости Московской городской Думы. – 27.11.2006. – № 11. – Ст. 274. В ред. от 22.10.2014 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰² Закон Московской области от 27.12.2008 № 226/2008-ОЗ «О физической культуре и спорте в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 30.12.2008. – № 285. В ред. от 24.05.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰³ Закон Московской области от 08.02.2002 № 3/2002-ОЗ «О детско-юношеском спорте в Московской области» // Вестник Московской областной Думы. – 2002. – № 4. В ред. от 30.12.2013 – СПС «КонсультантПлюс».

Закон Нижегородской области от 11.06.2009 № 76-З (ред. от 28.10.2016) «О физической культуре и спорте в Нижегородской области»³⁰⁵;

Областной закон Новгородской области от 05.02.2010 № 680-ОЗ (ред. от 29.08.2016) «О физической культуре и спорте в Новгородской области»³⁰⁶;

Областной закон Новгородской области от 02.06.2014 № 554-ОЗ (ред. от 28.03.2016) «О дополнительных мерах социальной поддержки спортсменов и их тренеров за достижение высоких спортивных результатов в 2015–2017 годах»³⁰⁷;

Закон Новосибирской области от 04.12.2008 № 285-ОЗ (ред. от 29.06.2016) «О физической культуре и спорте в Новосибирской области»³⁰⁸;

Закон Омской области от 24.07.2008 № 1070-ОЗ (ред. от 04.03.2016) «О физической культуре и спорте в Омской области»³⁰⁹;

Закон Оренбургской области от 29.12.2010 № 4175/979-IV-ОЗ (ред. от 05.09.2016) «О физической культуре и спорте в Оренбургской области»³¹⁰;

Закон Орловской области от 22.12.2016 № 2065-ОЗ «О физической культуре и спорте в Орловской области»³¹¹;

Закон Пензенской области от 21.04.2005 № 800-ЗПО (ред. от 18.02.2016) «О физической культуре и спорте в Пензенской области»³¹²;

³⁰⁴ Закон Мурманской области от 27.12.2010 № 1297-01-ЗМО «О физической культуре и спорте в Мурманской области» // Ведомости Мурманской областной Думы. – 2010. – № 113. – С. 244–253. В ред. от 29.12.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰⁵ Закон Нижегородской области от 11.06.2009 № 76-З «О физической культуре и спорте в Нижегородской области» // Правовая среда (Приложение к газете «Нижегородские новости»). – 19.06.2009. – № 51(1037). В ред. от 28.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰⁶ Областной закон Новгородской области от 05.02.2010 № 680-ОЗ «О физической культуре и спорте в Новгородской области» // Новгородские ведомости. – 09.02.2010. – № 14. В ред. от 29.08.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰⁷ Областной закон Новгородской области от 02.06.2014 № 554-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки спортсменов и их тренеров за достижение высоких спортивных результатов в 2015–2017 годах» // Новгородские ведомости. – 06.06.2014. – № 20. В ред. от 28.03.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰⁸ Закон Новосибирской области от 04.12.2008 № 285-ОЗ «О физической культуре и спорте в Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. – 12.12.2008. – № 65. В ред. от 29.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁰⁹ Закон Омской области от 24.07.2008 № 1070-ОЗ «О физической культуре и спорте в Омской области» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 2008, июль. – № 2 (57). – Ч. II. – Ст. 3746. В ред. от 04.03.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁰ Закон Оренбургской области от 29.12.2010 № 4175/979-IV-ОЗ «О физической культуре и спорте в Оренбургской области» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. – 20.12.2010. В ред. от 05.09.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³¹¹ Закон Орловской области от 22.12.2016 № 2065-ОЗ «О физической культуре и спорте в Орловской области» // Орловская правда. – 27.12.2016. – № 146.

³¹² Закон Пензенской обл. от 21.04.2005 № 800-ЗПО «О физической культуре и спорте в Пензенской области» // Ведомости ЗС Пензенской области. – 12.05.2005. – № 25. – С. 127. В ред. от 18.02.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

Закон Пермского края от 20.07.1995 № 288-50 (ред. от 29.06.2016) «О физической культуре и спорте»³¹³;

Закон Приморского края от 10.04.2009 № 399-КЗ (ред. от 02.11.2016) «О физической культуре и спорте в Приморском крае»³¹⁴;

Закон Псковской области от 30.12.2009 № 941-оз (ред. от 12.04.2016) «О физической культуре и спорте в Псковской области»³¹⁵;

Областной закон Ростовской области от 29.07.2009 № 263-ЗС (ред. от 23.06.2016) «О физической культуре и спорте в Ростовской области»³¹⁶;

Закон Рязанской области от 30.07.2009 № 87-ОЗ (ред. от 07.12.2016) «О физической культуре и спорте в Рязанской области»³¹⁷;

Закон Самарской области от 08.12.2014 № 123-ГД (ред. от 14.06.2016) «О физической культуре и спорте в Самарской области»³¹⁸;

Закон Санкт-Петербурга от 14.12.2009 № 532-105 (ред. от 10.05.2016) «Об основах политики Санкт-Петербурга в области физической культуры и спорта»³¹⁹;

Закон Саратовской области от 30.07.2008 № 220-ЗСО (ред. от 04.07.2016) «О физической культуре и спорте»³²⁰;

Закон Республики Саха (Якутия) от 18.06.2009 696-З № 327-IV (ред. от 20.12.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Саха (Якутия)»³²¹;

³¹³ Закон Пермского края от 20.07.1995 № 288-50 «О физической культуре и спорте» // Бюллетень законодательных и иных нормативных актов Пермской области. – 1995. – № 8. В ред. от 29.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁴ Закон Приморского края от 10.04.2009 № 399-КЗ «О физической культуре и спорте в Приморском крае» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 15.04.2009. – № 107. В ред. от 02.11.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁵ Закон Псковской области от 30.12.2009 № 941-оз «О физической культуре и спорте в Псковской области» // Псковская правда. – 12.01.2010. – № 2. В ред. от 12.04.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁶ Областной закон Ростовской области от 29.07.2009 № 263-ЗС «О физической культуре и спорте в Ростовской области» // Наше время. – 30.07.2009. – № 243–250. В ред. от 23.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁷ Закон Рязанской области от 30.07.2009 № 87-ОЗ «О физической культуре и спорте в Рязанской области» // Рязанские ведомости. – 05.08.2009. – № 150. В ред. от 07.12.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁸ Закон Самарской области от 08.12.2014 № 123-ГД «О физической культуре и спорте в Самарской области» // Волжская коммуна. – 09.12.2014. – № 323. В ред. от 14.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³¹⁹ Закон Санкт-Петербурга от 14.12.2009 № 532-105 «Об основах политики Санкт-Петербурга в области физической культуры и спорта» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 28.12.2009. – № 33. В ред. от 10.05.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³²⁰ Закон Саратовской области от 30.07.2008 № 220-ЗСО «О физической культуре и спорте» // Собрание законодательства Саратовской области. – 2008. – № 14. В ред. от 04.07.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

Закон Республики Саха (Якутия) от 15.12.2012 1153-3 № 1199-IV (ред. от 10.06.2014) «О детско-юношеском спорте в Республике Саха (Якутия)»³²²;

Закон Сахалинской области от 01.04.2013 № 18-ЗО (ред. от 29.03.2016) «О физической культуре и спорте в Сахалинской области»³²³;

Закон Свердловской области от 16.07.2012 № 70-ОЗ (ред. от 20.06.2016) «О физической культуре и спорте в Свердловской области»³²⁴;

Закон Республики Северная Осетия-Алания от 08.04.2010 № 21-РЗ (ред. от 31.10.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Северная Осетия-Алания»³²⁵;

Закон Смоленской области от 30.10.2008 № 122-з (ред. от 28.12.2016) «О разграничении полномочий органов государственной власти Смоленской области в сфере физической культуры и спорта»³²⁶;

Закон Ставропольского края от 23.06.2016 № 59-кз «О физической культуре и спорте в Ставропольском крае»³²⁷;

Закон Тамбовской области от 06.06.2014 № 414-З (ред. от 23.12.2016) «О государственной политике в сфере физической культуры и спорта в Тамбовской области»³²⁸;

Закон Республики Татарстан от 08.10.2008 № 99-ЗРТ (ред. от 03.10.2016) «О физической культуре и спорте»³²⁹;

³²¹ Закон Республики Саха (Якутия) от 18.06.2009 696-3 № 327-IV «О физической культуре и спорте в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. – 11.07.2009. – № 42. В ред. от 20.12.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³²² Закон Республики Саха (Якутия) от 15.12.2012 1153-3 № 1199-IV «О детско-юношеском спорте в Республике Саха (Якутия)» // Ведомости Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). – 2012. – № 4. – Ч. II. В ред. от 10.06.2014 – СПС «КонсультантПлюс».

³²³ Закон Сахалинской области от 01.04.2013 № 18-ЗО «О физической культуре и спорте в Сахалинской области» // Губернские ведомости. – 06.04.2013. – № 61. В ред. от 29.03.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³²⁴ Закон Свердловской области от 16.07.2012 № 70-ОЗ «О физической культуре и спорте в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. – 09.10.2012. – № 7–4. – Ст. 1215. В ред. от 20.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³²⁵ Закон Республики Северная Осетия-Алания от 08.04.2010 № 21-РЗ «О физической культуре и спорте в Республике Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. – 29.04.2010. – № 75. В ред. от 31.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³²⁶ Закон Смоленской области от 30.10.2008 № 122-з «О разграничении полномочий органов государственной власти Смоленской области в сфере физической культуры и спорта» // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. – 06.11.2008. – № 11 (Ч. II). – С. 38. В ред. от 28.12.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³²⁷ Закон Ставропольского края от 23.06.2016 № 59-кз «О физической культуре и спорте в Ставропольском крае» // Ставропольская правда. – 29.06.2016. – № 98.

³²⁸ Закон Тамбовской области от 06.06.2014 № 414-З «О государственной политике в сфере физической культуры и спорта в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. – 10.06.2014. – № 42, спец. выпуск. В ред. от 23.12.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³²⁹ Закон Республики Татарстан от 08.10.2008 № 99-ЗРТ «О физической культуре и спорте» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2008. – № 10 (Ч. I). – Ст. 1235. В ред. от 03.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

Закон Тверской области от 10.03.2010 № 21-ЗО (ред. от 07.12.2015) «О физической культуре и спорте в Тверской области»³³⁰;

Закон Томской области от 07.06.2010 № 94-ОЗ (ред. от 14.03.2016) «О физической культуре и спорте в Томской области»³³¹;

Закон Томской области от 13.12.2006 № 314-ОЗ (ред. от 19.03.2014) «О предоставлении субсидий местным бюджетам на обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта»³³²;

Закон Тульской области от 13.07.2009 № 1306-ЗТО (ред. от 31.03.2016) «О физической культуре и спорте»³³³;

Закон Республики Тыва от 12.02.2009 № 1127 ВХ-2 (ред. от 22.06.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Тыва»³³⁴;

Закон Тюменской области от 28.12.2004 № 329 (ред. от 07.06.2016) «О физической культуре и спорте в Тюменской области»³³⁵;

Закон Ульяновской области от 05.11.2008 № 177-ЗО (ред. от 02.02.2016) «О физической культуре и спорте в Ульяновской области»³³⁶;

Закон Хабаровского края от 28.11.2012 № 240 (ред. от 23.12.2015) «О развитии физической культуры и спорта в Хабаровском крае»³³⁷;

Закон Республики Хакасия от 08.11.2010 № 102-ЗРХ (ред. от 10.10.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Хакасия»³³⁸;

³³⁰ Закон Тверской области от 10.03.2010 № 21-ЗО «О физической культуре и спорте в Тверской области» // Тверские ведомости. – 12–18.03.2010. – № 10. В ред. от 07.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

³³¹ Закон Томской области от 07.06.2010 № 94-ОЗ «О физической культуре и спорте в Томской области» // Собрание законодательства Томской области. – 17.06.2010. – № 6/1. В ред. от 14.03.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³³² Закон Томской области от 13.12.2006 № 314-ОЗ «О предоставлении субсидий местным бюджетам на обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта» // Собрание законодательства Томской области. – 28.12.2006. – № 12 (17). – Ч. 1. В ред. от 19.03.2014 – СПС «КонсультантПлюс».

³³³ Закон Тульской области от 13.07.2009 № 1306-ЗТО «О физической культуре и спорте» // Тульские известия. – 16.07.2009. – № 138. В ред. от 31.03.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³³⁴ Закон Республики Тыва от 12.02.2009 № 1127 ВХ-2 «О физической культуре и спорте в Республике Тыва» // Тувинская правда. – 20.02.2009. – № 19. В ред. от 22.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³³⁵ Закон Тюменской области от 28.12.2004 № 329 «О физической культуре и спорте в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. – 2004. – № 15. – Ч. 1. В ред. от 07.06.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³³⁶ Закон Ульяновской области от 05.11.2008 № 177-ЗО «О физической культуре и спорте в Ульяновской области» // Ульяновская правда. – 07.11.2008. – № 91. В ред. от 02.02.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³³⁷ Закон Хабаровского края от 28.11.2012 № 240 «О развитии физической культуры и спорта в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. – 20.12.2012. – № 12 (125). Ч. I, Т. 1. В ред. от 23.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

³³⁸ Закон Республики Хакасия от 08.11.2010 № 102-ЗРХ «О физической культуре и спорте в Республике Хакасия» // Вестник Хакасии. – 12.11.2010. – № 82. В ред. от 10.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

Закон Челябинской области от 30.10.2008 № 320-ЗО (ред. от 02.12.2015) «О физической культуре и спорте в Челябинской области»³³⁹;

Закон Чувашской Республики от 27.06.2008 № 31 (ред. от 24.12.2016) «О физической культуре и спорте»³⁴⁰;

Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 02.12.2008 № 104-ЗАО (ред. от 25.11.2016) «О физической культуре и спорте в Ямало-Ненецком автономном округе»³⁴¹;

Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 20.12.2007 № 150-ЗАО (ред. от 30.06.2015) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа в сфере физической культуры и спорта»³⁴²;

Закон Ярославской области от 11.11.2013 № 54-з (ред. от 28.12.2015) «О физической культуре и спорте в Ярославской области»³⁴³;

– **подзаконные нормативные правовые акты, официальные концептуально-доктринальные и программные документы субъектового (регионального) уровня, а также административно-распорядительные акты и документы руководителей субъектов РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ;**

– **уставы муниципальных образований, нормативные и административно-распорядительные акты и документы органов местного самоуправления, муниципальные концептуально-доктринальные и программные документы.**

³³⁹ Закон Челябинской области от 30.10.2008 № 320-ЗО «О физической культуре и спорте в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 18.11.2008. – Спецвыпуск. В ред. от 02.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁴⁰ Закон Чувашской Республики от 27.06.2008 № 31 «О физической культуре и спорте» // Собрание законодательства Чувашской Республики. – 2008. – № 6. – Ст. 389. В ред. от 24.12.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁴¹ Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 02.12.2008 № 104-ЗАО «О физической культуре и спорте в Ямало-Ненецком автономном округе» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2008. – № 8-1. В ред. от 25.11.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁴² Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 20.12.2007 № 150-ЗАО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа в сфере физической культуры и спорта» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2007. – № 10/2. В ред. от 30.06.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

³⁴³ Закон Ярославской области от 11.11.2013 № 54-з «О физической культуре и спорте в Ярославской области» // Документ-Регион. – 12.11.2013. – № 90. В ред. от 28.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

Отдельный блок федеральных подзаконных актов в рассматриваемой сфере посвящён подготовке и проведению в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года:

Указ Президента Российской Федерации от 07.07.2016 № 324 «Об образовании межведомственного оперативного штаба по обеспечению безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года»³⁴⁴;

Постановление Правительства Российской Федерации от 15.02.2014 № 105 «Об определении уполномоченного федерального органа исполнительной власти, утверждающего форму соглашения, заключаемого с застройщиками или техническими заказчиками в целях осуществления строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта объектов спорта, предназначенных для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, а также строительства объектов инфраструктуры, не относящихся к объектам спорта, предназначенным для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года»³⁴⁵;

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 1333-р (ред. от 19.08.2016) «Об утверждении плана мероприятий по реализации Федерального закона от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»»³⁴⁶;

³⁴⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.07.2016 № 324 «Об образовании межведомственного оперативного штаба по обеспечению безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» (вместе с «Положением о межведомственном оперативном штабе по обеспечению безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года») // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 11.07.2016. – № 28. – Ст. 4724.

³⁴⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.02.2014 № 105 «Об определении уполномоченного федерального органа исполнительной власти, утверждающего форму соглашения, заключаемого с застройщиками или техническими заказчиками в целях осуществления строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта объектов спорта, предназначенных для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, а также строительства объектов инфраструктуры, не относящихся к объектам спорта, предназначенным для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 24.02.2014. – № 8. – Ст. 805.

³⁴⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 1333-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Федерального закона от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1565 «Об утверждении форм входного билета на матч чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и документа, дающего право на получение входного билета на матч чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года»³⁴⁷;

Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2016 № 89 (ред. от 31.10.2016) «О государственном регулировании стоимости гостиничного обслуживания в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге и муниципальных образованиях, в которых будут проводиться спортивные соревнования чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и (или) размещаться участники чемпионата, иные лица, участвующие в мероприятиях, и зрители»³⁴⁸;

Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2016 № 1101 «Об утверждении Правил проведения мероприятий по радиоконтролю в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года в субъектах Российской Федерации, на территориях которых расположены объекты, предназначенные для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года»³⁴⁹;

Постановление Правительства Российской Федерации от 20.05.2015 № 485 (ред. от 14.09.2016) «Об утверждении требований к объектам

законодательные акты Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 05.08.2013. – № 31. – Ст. 4282. В ред. от 19.08.2016 – СПС «Гарант».

³⁴⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1565 «Об утверждении форм входного билета на матч чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и документа, дающего право на получение входного билета на матч чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 09.01.2017. – № 2 (Ч. II). – Ст. 393.

³⁴⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2016 № 89 «О государственном регулировании стоимости гостиничного обслуживания в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге и муниципальных образованиях, в которых будут проводиться спортивные соревнования чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и (или) размещаться участники чемпионата, иные лица, участвующие в мероприятиях, и зрители» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 22.02.2016. – № 8. – Ст. 1113. В ред. от 31.10.2016 – СПС «Гарант».

³⁴⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2016 № 1101 «Об утверждении Правил проведения мероприятий по радиоконтролю в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года в субъектах Российской Федерации, на территориях которых расположены объекты, предназначенные для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 07.11.2016. – № 45 (Ч. II). – Ст. 6265.

спорта, предназначенным для проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года»³⁵⁰;

Постановление Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 № 646 «Об особенностях регулирования использования радиочастотного спектра в период подготовки и проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года и о внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации»³⁵¹;

Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2015 № 1175 «Об утверждении требований к строениям и сооружениям временного назначения и (или) вспомогательного использования для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года»³⁵²;

Постановление Правительства Российской Федерации от 03.08.2015 № 784 «О применении ставки налога на добавленную стоимость в размере 0 процентов при реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав FIFA (Federation Internationale de Football Association), дочерним организациям FIFA, а также товаров (работ, услуг) и имущественных прав в связи с осуществлением мероприятий конфедерациям, Организационному комитету «Россия-2018», дочерним организациям Организационного комитета «Россия-2018», национальным футбольным ассоциациям, Российскому футбольному союзу, производителям медиаинформации FIFA, поставщикам товаров (работ, услуг) FIFA»³⁵³;

³⁵⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 20.05.2015 № 485 «Об утверждении требований к объектам спорта, предназначенным для проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 01.06.2015. – № 22. – Ст. 3220. В ред. от 14.09.2016 – СПС «Гарант».

³⁵¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 № 646 «Об особенностях регулирования использования радиочастотного спектра в период подготовки и проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года и о внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением об особенностях регулирования использования радиочастотного спектра в период подготовки и проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года») // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 18.07.2016. – № 29. – Ст. 4823.

³⁵² Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2015 № 1175 «Об утверждении требований к строениям и сооружениям временного назначения и (или) вспомогательного использования для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 09.11.2015. – № 45. – Ст. 6264.

³⁵³ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.08.2015 № 784 «О применении ставки налога на добавленную стоимость в размере 0 процентов при реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав FIFA (Federation Internationale de Football Association), дочерним организациям FIFA, а также товаров (работ, услуг) и имущественных прав в связи с осуществлением мероприятий конфедерациям,

Постановление Правительства Российской Федерации от 18.12.2014 № 1403 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на принятие решений об установлении сервитутов в отношении земельных участков, предназначенных в соответствии с документацией по планировке территории для размещения и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры, финансирование строительства и (или) реконструкции которых в целях подготовки и проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года предусмотрено полностью или частично за счёт средств федерального бюджета либо полностью за счёт средств юридических лиц»³⁵⁴;

Приказ Минспорта России от 25.11.2014 № 946/1 (ред. от 07.09.2016) «Об утверждении формы контрактов на выполнение работ по строительству и (или) реконструкции стадионов для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года»³⁵⁵;

Приказ Минспорта России от 28.03.2014 № 158 (ред. от 20.06.2016) «Об утверждении формы соглашения, заключаемого с застройщиками или техническими заказчиками в целях осуществления строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта

Организационному комитету «Россия-2018», дочерним организациям Организационного комитета «Россия-2018», национальным футбольным ассоциациям, Российскому футбольному союзу, производителям медиаинформации FIFA, поставщикам товаров (работ, услуг) FIFA» (вместе с «Правилами применения ставки налога на добавленную стоимость в размере 0 процентов при реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав FIFA (Federation Internationale de Football Association), дочерним организациям FIFA, а также товаров (работ, услуг) и имущественных прав в связи с осуществлением мероприятий конфедерациям, Организационному комитету «Россия-2018», дочерним организациям Организационного комитета «Россия-2018», национальным футбольным ассоциациям, Российскому футбольному союзу, производителям медиаинформации FIFA, поставщикам товаров (работ, услуг) FIFA») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.08.2015. – № 33. – Ст. 4822.

³⁵⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.12.2014 № 1403 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на принятие решений об установлении сервитутов в отношении земельных участков, предназначенных в соответствии с документацией по планировке территории для размещения и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры, финансирование строительства и (или) реконструкции которых в целях подготовки и проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года предусмотрено полностью или частично за счёт средств федерального бюджета либо полностью за счёт средств юридических лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.12.2014. – № 52 (Ч. I). – Ст. 7780.

³⁵⁵ Приказ Минспорта России от 25.11.2014 № 946/1 «Об утверждении формы контрактов на выполнение работ по строительству и (или) реконструкции стадионов для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» / Зарегистр. в Минюсте России 21.04.2015 № 36950 // Официальный интернет-портал правовой информации <<http://www.pravo.gov.ru>>. – 23.04.2015. В ред. от 07.09.2016 – СПС «Гарант».

объектов спорта, предназначенных для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, а также строительства объектов инфраструктуры, не относящихся к объектам спорта, предназначенным для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года»³⁵⁶;

Приказ Минспорта России от 03.08.2015 № 780 (ред. от 31.05.2016) «Об утверждении формы контрактов на оказание услуг по осуществлению авторского надзора за строительством и (или) реконструкцией стадионов для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года»³⁵⁷;

Приказ Роспатента от 05.04.2016 № 49 «Об установлении особенностей регистрации товарных знаков FIFA, признания товарных знаков FIFA общеизвестными в Российской Федерации, регистрации предоставления права использования результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, относящихся к символике чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года, а также сокращённого срока рассмотрения обращений FIFA в Федеральную службу по интеллектуальной собственности в период подготовки и проведения указанных спортивных соревнований»³⁵⁸;

Приказ Минспорта России от 11.03.2015 № 210 «Об утверждении правил предоставления в 2015–2017 годах из федерального бюджета субсидий федеральному государственному унитарному предприятию

³⁵⁶ Приказ Минспорта России от 28.03.2014 № 158 «Об утверждении формы соглашения, заключаемого с застройщиками или техническими заказчиками в целях осуществления строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта объектов спорта, предназначенных для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, а также строительства объектов инфраструктуры, не относящихся к объектам спорта, предназначенным для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года» / Зарегистр. в Минюсте России 05.05.2014 № 32175 // Российская газета. – 22.05.2014. – № 113. В ред. от 20.06.2016 – СПС «Гарант».

³⁵⁷ Приказ Минспорта России от 03.08.2015 № 780 «Об утверждении формы контрактов на оказание услуг по осуществлению авторского надзора за строительством и (или) реконструкцией стадионов для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» / Зарегистр. в Минюсте России 22.09.2015 № 38957 // Официальный интернет-портал правовой информации <<http://www.pravo.gov.ru>>. – 24.09.2015. В ред. от 31.05.2016 – СПС «Гарант».

³⁵⁸ Приказ Роспатента от 05.04.2016 № 49 «Об установлении особенностей регистрации товарных знаков FIFA, признания товарных знаков FIFA общеизвестными в Российской Федерации, регистрации предоставления права использования результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, относящихся к символике чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года, а также сокращённого срока рассмотрения обращений FIFA в Федеральную службу по интеллектуальной собственности в период подготовки и проведения указанных спортивных соревнований» / Зарегистр. в Минюсте России 25.05.2016 № 42279 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 04.07.2016. – № 27.

«Спорт-Инжиниринг» на осуществление функций застройщика по строительству и (или) реконструкции стадионов для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года»³⁵⁹;

Приказ ФНС России от 27.10.2014 № ММВ-7-14/554@ «Об утверждении формы уведомления о постановке на учет в налоговом органе FIFA (дочерней организации FIFA, контрагента FIFA, конфедерации, национальной футбольной ассоциации), являющейся иностранной организацией, осуществляющей деятельность через обособленное подразделение на территории Российской Федерации»³⁶⁰;

Приказ Росфиннадзора от 30.09.2014 № 349 «Об утверждении Порядка формирования и опубликования списка организаций, в отношении которых в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года не применяются требования о репатриации иностранной валюты и валюты Российской Федерации»³⁶¹.

Таким образом, **законодательство Российской Федерации в сфере спорта весьма обширно.**

В настоящем параграфе перечислена лишь некоторая часть нормативных правовых актов Российской Федерации, действующих в сфере спорта. Поскольку спорт весьма многообразен, а отношения в сфере спорта весьма обширны, общий объем правового регулирования в рассматриваемой сфере существенно больше.

³⁵⁹ Приказ Минспорта России от 11.03.2015 № 210 «Об утверждении правил предоставления в 2015–2017 годах из федерального бюджета субсидий федеральному государственному унитарному предприятию «Спорт-Инжиниринг» на осуществление функций застройщика по строительству и (или) реконструкции стадионов для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» / Зарегистр. в Минюсте России 26.03.2015 № 36566 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 07.09.2015. – № 36.

³⁶⁰ Приказ ФНС России от 27.10.2014 № ММВ-7-14/554@ «Об утверждении формы уведомления о постановке на учет в налоговом органе FIFA (дочерней организации FIFA, контрагента FIFA, конфедерации, национальной футбольной ассоциации), являющейся иностранной организацией, осуществляющей деятельность через обособленное подразделение на территории Российской Федерации» / Зарегистр. в Минюсте России 01.12.2014 № 35000 // Российская газета. – 19.12.2014. – № 290.

³⁶¹ Приказ Росфиннадзора от 30.09.2014 № 349 «Об утверждении Порядка формирования и опубликования списка организаций, в отношении которых в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года не применяются требования о репатриации иностранной валюты и валюты Российской Федерации» / Зарегистр. в Минюсте России 06.11.2014 № 34571 // Российская газета. – 12.11.2014. – № 257.

§ 4.6. Систематизация законодательства о спорте

(Соловьёв А.А.)

В складывающихся новых реалиях динамичного развития и появления новых, структурно более сложных форм систематизации законодательства в России и многих других государствах мира представляет интерес анализ правовой природы, понятия, содержания и видов систематизации законодательства, а также синхронного анализа генезиса различных видов систематизации и их взаимодействия.

Правовая природа систематизации связана с тем, что, как указывает С.В. Поленина, «законодательство... представляет собой не разрозненную совокупность действующих на определённый момент нормативных актов, а сложную и высокоорганизованную систему этих актов»³⁶².

Но эта «высокая организованность» – отнюдь не результат самостоятельного существования и самовоспроизводства указанной системы, её организует человеческое воздействие, через систему законодательной власти и через реализацию нормотворческой функции исполнительной власти (в странах англо-саксонской системы – дополнительно к тому через судебные прецеденты).

Надлежащее усовершенствование порядка в сфере спорта (автономного внеправового нормативного порядка в сфере спорта) возможно на фундаментальном уровне и с должной привязкой к заданным параметрам. Омологация указанного порядка следует начинать (да и заканчивать) с омологации всего законодательства о спорте в целом, а также с омологации самими спортивными организациями референтных указанному собственным массивов внеправовой нормативной регламентации (*lex sportiva*).

Важнейшим интегральным инструментом государственного управления массивами нормативно-правового регулирования в сфере спорта, в целом правовым порядком в сфере спорта является систематизация законодательства.

А проверенным способом масштабной омологации комплексной отрасли законодательства или комплексного направления правового регулирования является кодификация (как разновидность систематизации законодательства). И, как нам представляется, это именно тот сегодня путь, что совершенно необходим отечественному законодательству о спорте.

³⁶² Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. – М., 1979. – С. 202.

Большой юридический словарь под ред. А.В. Малько, определяя систематизацию законодательства как упорядочение нормативных актов, приведение их в определённую систему в целях обеспечения доступности законодательства, удобства пользования им, устранения устаревших и неэффективных норм права, разрешения юридических конфликтов, ликвидации пробелов, выделяет следующие виды систематизации³⁶³:

1) **инкорпорация** – форма систематизации путём объединения нормативных актов без изменения их содержания в сборник, где каждый из актов сохраняет своё самостоятельное юридическое значение. Принципы инкорпорации: хронологический (по времени принятия актов), тематический (по определённой тематике) и др. Инкорпорация подразделяется на официальную (Собрание законодательства Российской Федерации) и неофициальную (сборники нормативных материалов по отраслям права, издаваемых в учебных целях, для просвещения населения и т.п.);

2) **консолидация** – форма систематизации путём объединения нормативных актов без изменения их содержания в единый акт, где каждый из актов теряет своё самостоятельное юридическое значение. Здесь нормативные акты объединяются по признаку их относимости к одному виду деятельности (охрана природы, образование и т.п.). Особенность консолидации состоит в том, что она является «компромиссной» систематизацией, сочетающей в себе черты инкорпорации и кодификации. Консолидация используется зачастую как промежуточный этап, когда отсутствует возможность кодификации;

3) **кодификация** – форма систематизации путём объединения нормативных актов в единый, логически цельный акт с изменением их содержания. В процессе кодификации устраняются устаревший правовой материал, противоречия в нормах, создаются новые правила поведения, обеспечивается их согласованность, логичность. Кодификация – способ правотворчества, наиболее сложный и трудоёмкий вид систематизации; ею имеют право заниматься только специальные органы. В итоге появляется новый нормативный акт – кодекс, который выступает основным среди всех иных актов, действующих в данной сфере. Кодификация законодательства может быть всеобщей (предполагает образование сводных кодифицированных актов по основным отраслям законодательства), отраслевой (представляет собой объединение нормативного материала какой-то определённой отрасли или подотрасли законодательства), специальной (перерабатываются нормы определённого правового института либо нескольких правовых институтов)³⁶⁴.

³⁶³ Большой юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. – М.: Проспект, 2009.

³⁶⁴ См.: Баранов В.М., Рахманина Т.Н., Сырых В.М. Систематизация нормативно-правовых актов: Лекция по курсу «Общая теория права». – Н. Новгород, 1993. – С. 25–26.

Ниже представлен ряд авторских определений (автора настоящего параграфа) в названной теме³⁶⁵.

Систематизация законодательства – это формализованное упорядочение нормативно-правового материала в целом по всему массиву правового регулирования или по определённой сфере общественных отношений, устранение устаревших и неэффективных норм права, разрешение юридических коллизий и ликвидация пробелов в целях придания нормативно-правовому материалу надлежащей системности, повышения степени его организованности и правовой определённости, достижения оптимальных внутренних структурированности и согласованности, обеспечения устойчивости и эффективности правового регулирования, а также эргономичности (доступности и удобства в пользовании) при реализации правовых норм.

Под **кодификацией законодательства** понимается вид упорядочения нормативно-правового материала в определённой сфере общественных отношений, реализуемый (как правило – органом законодательной власти) через целенаправленное организующее и перераспределяющее воздействие на разрозненную и несистемно либо слабосистемно организованную совокупность нормативных правовых актов и правовых норм в определённой области общественных отношений, посредством включения в себя и системного встраивания, интеграции внутри себя таких актов и норм, их изменения и обогащения дополняющим нормативно-правовым материалом, с депозицией и удалением или реновационным замещением устаревших и неудовлетворяющих по иным критериям сегментов и элементов правовой регламентации, с перегруппировкой и интегрирующим системным выстраиванием получаемой совокупности по определённой многоуровневой и сложноструктурированной функционально-логической, синтаксической и морфологической схеме внутри вновь формируемого таким образом единого, логически цельного, устойчивого и системного нормативного правового акта (кодекса), заменяющего в результате в определённой области общественных отношений существенную часть нормативно-правовой регламентации и реализующего системообразующую функцию.

Конвенционально (условно) полная кодификация предполагает максимально возможно достижимый охват и интегрирующую переработку нормативно-правового материала, но она обычно не реализуется, кодекс (один или несколько) составляет ядро отрасли (подотрасли, института, направления правового регулирования), дополняемое совокупностью иных нормативных актов (исключение – уголовные кодексы в ряде стран романо-

³⁶⁵ Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – 383 с.

германской правовой системы). При этом такая кодификация может различаться по критериям глубины и обширности правовой регламентации: регламентация всей совокупности общественных отношений в определённой сфере (насколько это вообще возможно и требуется); регламентация общих рамочных вопросов; регламентация отдельных направлений или сегментов определённой сферы общественных отношений.

Частичная (партикулярная) кодификация нормативно-правового материала заканчивается принятием кодекса (группы кодифицированных актов), регламентирующего один или несколько сегментов более широкой предметной области регулирования – области общественных отношений.

Под **рекодификацией законодательства** понимается полная замена кодекса (группы кодексов) на новый кодифицированный акт (новую группу кодексов), либо существенное изменение структуры и объёма правовой регламентации, входящей в исходный кодекс (группу кодексов) с учётом практики его (их) применения, либо изменение (включая дополнение) фундаментальных и иных наиболее существенных положений кодекса (группы кодексов). Рекодификация в зависимости от охвата изменяемого нормативно-правового материала может быть аксиальной, реализуемой по одному или нескольким направлениям, либо ретиальной, реализуемой в рамках одного сегмента нормативно-правового массива (одного сегмента предметной области регулирования).

Аксиальная рекодификация – частичная рекодификация, реализуемая по одному или нескольким направлениям и связанная с внесением в кодекс (группу кодифицированных актов) небольших по формальному объёму локальных («точечных») изменений существенного характера.

Ретиальная рекодификация – частичная рекодификация, реализуемая в рамках одного сегмента нормативно-правового массива (одного сегмента предметной области регулирования) и связанная с внесением в кодекс (группу кодифицированных актов) существенных изменений фрагментарного (в том числе локально-фрагментарного) характера по одному или нескольким сегментам их предметной области регулирования.

В качестве **наиболее значимых задач рекодификации** обоснованно выделять следующие (как самостоятельные либо в том или ином сочетании):

– объединение и укрупнение законодательных (в том числе кодифицированных) актов (совокупностей актов), регламентирующих однородные или сопряжённые общественные отношения;

– конвенционально полная или частичная (партикулярная) системная «переплата» актов (совокупностей актов) как сопоставимой, так и различной юридической силы;

– реструктурирование системы законодательства, с обеспечением её дополнительной оптимизации и рационализации, повышением её эффективности, целостности, системной стройности и внутренней логической и содержательной согласованности.

Сочетание кодификаций и рекодификаций законодательства в будущем станет комплексным универсальным антикризисным инструментом ликвидации провалов в государственной политике в определённой области общественных отношений и обеспечения интенсивного инновационного положительного развития в этой сфере.

В мире сегодня действует относительно немного кодифицированных нормативных правовых актов в сфере спорта, в их числе:

- **Спортивный кодекс Франции**³⁶⁶;
- **Бразильский кодекс спортивной юстиции** от 23.12.2003 (ред. от 10.12.2009)³⁶⁷;
- **Бразильский кодекс профессиональной этики в сфере физического воспитания** от 18.04.2003³⁶⁸;
- **Итальянский Кодекс Высшего суда спортивной юстиции** от 2008 года³⁶⁹.

³⁶⁶ Code du sport (Dernière modification – 13 février 2017) // <<https://www.legifrance.gouv.fr>>. Перевод см.: Спортивный кодекс Франции. Законодательная часть: Пер. с франц. и вступит. статья А.А. Соловьёва / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2009; Спортивный кодекс Франции. Регламентарная часть – Декреты. Книги I и II: Пер. с франц. и вступит. статья А.А. Соловьёва / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2010; Спортивный кодекс Франции. Регламентарная часть – Декреты. Книги III и IV: Пер. с франц. и вступит. статья А.А. Соловьёва; предисл. В.А. Фетисова / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2012. – 126 с.

³⁶⁷ Código Brasileiro de Justiça Desportiva / Aprovado pela Resolução do Conselho Nacional do Esporte № 1, de 24 de dezembro de 2003 // Diário Oficial da União. – 24.12.2003. – Seção 1. – P. 182. Reformado pela Resolução do Conselho Nacional do Esporte № 29, de 10 de dezembro de 2009. – Código Brasileiro de Justiça Desportiva / IBDD Instituto Brasileiro de Direito Desportivo. – São Paulo: IOB, 2010. <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/cejd/arquivos/CBJD09032015.pdf>>. <http://legado.cbb.com.br/noticias/Novo_CBJD.PDF>. Перевод см.: Бразильские спортивные кодексы: Науч. ред. перевода с португ. и вступит. статья с кратк. комм. А.А. Соловьёва / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2010.

³⁶⁸ Código de Ética dos Profissionais de Educação Física // <<http://www.educacaofisica.com.br/carreiras2/sistema-confef-cref2/codigo-etica-profissionais-educacao/>>. Перевод см.: Бразильские спортивные кодексы: Науч. ред. перевода с португ. и вступит. статья с кратк. комм. А.А. Соловьёва / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2010.

³⁶⁹ Codice dell'alta corte di giustizia sportiva / Approvato dall'Alta Corte di giustizia sportiva il 15 dicembre 2008. Sottoposto a presa d'atto da parte della Giunta Nazionale del CONI il 18 dicembre 2008. Emanato e pubblicato il 7 gennaio 2009. In vigore dal 22 gennaio 2009. Integrato dall'Alta Corte di giustizia sportiva il 23 marzo 2009 //

Поскольку, в соответствии со статьёй 7 Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте», Высший совет Испании по спорту является административным органом при Министерстве образования и науки и на него возложены функции государственного управления в сфере спорта, считаем необходимым указать здесь **2** принятых им кодекса, имеющих статус подзаконных нормативных правовых актов:

– **Кодекс надлежащего управления испанских спортивных федераций**³⁷⁰;

– **Кодекс спортивной этики Испании**³⁷¹.

Можно также рассматривать **кодифицированные акты штатов США** в сфере спорта (в частности, по штатам Аризона³⁷² и Техас³⁷³ такая исследовательская работа была проведена), но это – совершенно иной природы подходы в систематизации законодательства, смешивать их нельзя.

Понятно, что это разные по своей природе (отличные от устоявшегося понимания кодекса в России) кодексы и совершенно разные модели кодификации законодательства.

Несмотря на то что в мире сегодня действует достаточно мало кодифицированных нормативных правовых актов в сфере спорта и кодификацию законодательства в сфере спорта нет оснований считать обычной или массовой тенденцией, тем не менее, по мнению автора, кодификация является наиболее эффективным способом систематизации законодательства о спорте, поскольку кодификация несёт в себе не только отраслеобразующий потенциал, но и обеспечивает развитие спортивных отношений за счёт присутщего механизму кодификации в его лиминальной (пороговой) фазе определённого механизма депозиции и отсеивания устаревших, тормозящих развитие сегментов и элементов правовой регламентации. При этом именно аксиальная и ретральная частичные

<http://www.coni.it/images/pdf/ALTA_CORTE_2_Regolamento_sn.pdf>. Перевод см.: Соловьёв А.А. Итальянская модель систематизации спортивной регламентации / Предисл. А.В. Шаповалова / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011.

³⁷⁰ Código de buen gobierno de las Federaciones Deportivas Españolas / Consejo Superior del Deporte de España // Boletín oficial del Estado. – 24 noviembre 2004. – № 283. – P.38860. <<http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/asoc-fed/codigo-de-buen-gobierno.pdf>>. Перевод см.: Соловьёв А.А., Понкин И.В. Испанское законодательство о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011.

³⁷¹ Código de ética deportiva (Anexo I) / Resolución de 11 de enero de 2010, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se publican los Estatutos de la Real Federación Española de Deportes de Invierno // Boletín oficial del Estado. – 25 de enero de 2010. – № 21. – P. 7162–7166. <http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-1158>. Перевод см.: Соловьёв А.А., Понкин И.В. Испанское законодательство о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011.

³⁷² См.: Соловьёв А.А. Систематизация спортивного законодательства: опыт США (на примере штата Аризона) / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011.

³⁷³ Понкин И.В., Соловьёв А.А. Законодательство штата Техас о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2012.

рекодификации (в отличие от полной рекодификации или декодификации с декомпозицией и рассеиванием правового регулирования в сфере спорта по множеству нормативных правовых актов) являются наиболее эффективными и гибкими средствами правового обеспечения перспективного инновационного конструктивного прорыва в сфере спорта, снятия накапливающихся критических проблем правового регулирования в сфере спорта. По мнению автора, сочетание кодификации и рекодификации законодательства станет комплексным универсальным антикризисным инструментом в сфере спортивных отношений.

Кодификация законодательства о спорте в России, разработка и принятие Спортивного кодекса Российской Федерации, по нашему мнению, **обеспечит системное и полноценное, последовательное регулирование отношений в сфере спорта**, поэтому представляет собой актуальную меру законодательной политики государства. Необходимость кодификации в сфере спорта связана также с тем, что закреплённый действующим законодательством Российской Федерации правовой режим в сфере спорта недостаточно соответствует содержанию и специфике спортивных и тесно связанных с ними отношений, не отвечает требованиям осуществления антикризисной политики в сфере спорта и требованиям обеспечения интенсивного развития российского спорта. Главной задачей разработки концепции Спортивного кодекса Российской Федерации могло бы явиться принятие комплексного кодифицированного акта в сфере спорта, который бы создал эффективную систему правового обеспечения организации и развития спортивной деятельности в России по различным видам спорта, на разных уровнях публичной власти и самоорганизации общества в максимально достижимой полноте аспектов осуществления и проявления общественных отношений в сфере спорта и иных, неотъемлемо сопряжённых с ними, общественных отношений, с заложением максимально возможно достижимых потенциала развития отечественного спорта и развития отечественного законодательства о спорте, потенциала мобильности (оперативности) такого развития по мере необходимости.

§ 4.7. Первые законодательные акты о спорте в зарубежных государствах

(Понкин И.В., Соловьёв А.А., Редькина А.И.)

Государство относительно недавно пришло со своей государственной политикой в сферу спорта, в течение тысячелетий функционировавшую независимо от системы публичной власти, по собственным установлениям. Внеправовое нормативное регулирование в сфере спорта имеет собственную историю, существенно более длительную и более разнообразную, чем история принятия системой публичной власти законов в сфере спорта: таковые стали появляться относительно недавно³⁷⁴.

Представляет интерес рассмотрение вопроса о том, когда же состоялись первые законодательные акты о спорте в тех или иных государствах мира.

Надо полагать, самые первые акты, которые условно могут быть указаны в рассматриваемом контексте, следует искать в Древней Греции, позже были документы императора Юстиниана, закрывшего большую часть спортивных организаций. Были акты Древних Китая и Японии, определявшие правила военной подготовки и связанных с этим соревнований, были акты средневековых государств. Всё это должно вызывать интерес у историков. Но исходя из современного понимания спорта, мы обратимся всё же к опыту современной эпохи.

Аргентина. Первым профильным законом Аргентины в сфере спорта явился Закон Аргентины от 02.09.1904 № 4345 «Развитие лёгкой атлетики и футбола», хотя, как указывает Альфредо Армандо Агирре³⁷⁵, некоторые меры государственной политики в сфере спорта были закреплены ещё в Декрете Аргентины от 18.04.1898 «Об организации физкультурной подготовки в национальных школах». Декрет от 03.05.1905 учредил Общую дирекцию по обучению стрельбе и гимнастике. В 1908 году был принят Закон Аргентины № 6013 «Развитие стрелкового спорта и физкультурной подготовки». Законом Аргентины от 30.09.1908 № 6277 «Содействие физической культуре» был учреждён Высший совет по спорту. В 1911 году был принят Закон Аргентины № 8830 «Развитие стрелкового

³⁷⁴ Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 98.

³⁷⁵ Armando Aguirre A. La Ley nacional del deporte (№ 20.655) [Национальный закон о спорте] // La Voz del Sur (Viedma, provincia de Río Negro, República Argentina). – 30.10.1987.

спорта». В 1915 году был принят Закон Аргентины № 9.685 «Территория для физических упражнений Национального колледжа Буэнос-Айреса». Декрет от 22.08.1935 № 65.084 ввёл налог на доходы с профессионального футбола, с деятельности обществ по спортивной стрельбе и гимнастике. В соответствии со статьёй 29 Закона Аргентины от 31.12.1936 № 12.345 была создана Национальная комиссия по развитию спорта. Деятельность Комиссии также была урегулирована Декретами от 15.04.1937 № 103.586 и от 04.08.1937 № 111.280. Декретом № 107.165 от 04.06.1937 был создан Национальный совет по физической культуре. В 1947 году был принят Закон Аргентины № 12.974, установивший основания для выплаты представительских расходов в сфере стрелкового спорта. Только в 1969 году был принят полновесный профильный закон в сфере спорта – Закон Аргентины № 18.247 «О продвижении и развитии спорта».

Бразилия. Бразильский исследователь Мануэль Хосе Гомес Тубино прослеживает 500 (пятьсот!) лет бразильской истории спортивного законодательства³⁷⁶.

В частности, указанный автор относит к нормативным правовым актам в сфере спорта в истории Бразилии (в период империи) Декреты от 11.03.1858 № 2.116, от 22.09.1866 № 3.705, от 22.04.1871 № 4.720, от 17.01.1874 № 5.529, от 16.06.1884 № 9.251 и № 1.0202 от 09.03.1889.

Как пишет Диего Аугусто Сантош Силва, в начале XX века нормативные правовые акты в сфере спорта в Бразилии принимались только в форме декретов по вопросам военно-спортивной подготовки в военных учреждениях³⁷⁷.

Следующими бразильскими нормативными правовыми актами в сфере спорта явились Декрет от 10.11.1922 № 15797 «О Регламенте военно-физической подготовки» (часть II), Декрет № 21324 от 27.04.1932 «О Регламенте физической подготовки» (части 1 и 3), Декрет от 19.10.1933 № 23252 «Об учреждении Армейского училища военно-физической подготовки». Закон Бразилии от 13.03.1937 № 378 учредил Отдел физической культуры в структуре Министерства образования и культуры Бразилии. Только с принятием Федерального Декрета-закона Бразилии № 3199 от 14.04.1941 государство начинает проводить государственную политику и реализовывать государственное управление в сфере спорта. Декрет-закон Бразилии от 15.09.1941 № 3.617 заложил правовые основы

³⁷⁶ Tubino M.J.G. 500 anos de legislação desportiva brasileira [500 лет спортивного законодательства Бразилии]. – Rio de Janeiro: Shape, 2002.

³⁷⁷ Santos Silva D.A. Evolução histórica da legislação esportiva brasileira: do Estado Novo ao século XXI [Историческое развитие бразильского законодательства о спорте: от Нового Государства к XXI веку] // Revista Brasileira de Educação Física, Esporte, Lazer e Dança. – 2008. – Vol. 3. – № 3. – P. 69–78. – P. 71.

реализации спортивной деятельности в университетах. Постановлением № 48 от 30.08.1945 Бразильский Национальный совет по вопросам спорта ввёл в действие первый Бразильский футбольный кодекс (*Código brasileiro de futebol*).

Великобритания. Правовое регулирование спортивной деятельности в Великобритании насчитывает относительно долгую историю, но первые нормативные правовые акты, принятые в данной сфере, касались лишь отдельных аспектов спорта и преследовали цели, отличные от тех, которые, как правило, преследует законодательство о спорте в настоящее время. Так, в 1671 году в Англии был принят Закон «О дичи». Это был не вполне закон о спорте (в современном его понимании), но необходимые основания оценить этот акт как нормативный правовой акт именно в сфере спорта, мы полагаем, имеются.

Охота, рыбалка и стрельба в развлекательных и соревновательных целях до середины – конца XIX века являлись привилегией исключительно высших слоёв общества, в частности в Англии³⁷⁸.

Закон от 1671 года «О дичи» был принят Парламентом и лишил подавляющее большинство англичан возможностей иметь собственное оружие, которое могло быть использовано в охотничьих целях. Подобного рода нормативные правовые акты также принимались время от времени ранее для защиты диких животных, а также с целью оставить охоту привилегией для богатых. Законы о дичи, принятые в XVI – начале XVII века, содержали также ограничения на владение собаками определённых пород, а также определённого охотничьего снаряжения. Указанные нормативные правовые акты устанавливали запреты на владение каким-либо оружием, предназначенным для охоты, а иное оружие подлежало конфискации только в тех случаях, когда оно использовалось в браконьерских целях. Закон от 1671 года «О дичи» существенно отличался от предшествовавших ему подобного рода нормативно-правовых актов в нескольких аспектах. Так, во-первых, была увеличена сумма минимального годового дохода с земли, необходимая для получения права на охоту. Кроме того, лицам, получавшим доходы не от использования земельных участков, например – торговцам, охотиться запрещалось³⁷⁹.

³⁷⁸ *Wigglesworth N.* The story of sport in England [История спорта в Англии]. – Abingdon: Routledge, 2007. – 161 p. – P. 11.

³⁷⁹ *Malcolm J.L.* The Right of the People to Keep and Bear Arms: The Common Law Tradition [Право народа хранить и носить оружие: традиция общего права] // *Hastings Constitutional Law Quarterly*. – 1983. – № 10. – P. 285–314; *Malcolm J.L.* The Role of the Militia in the Development of the Englishman's Right to be Armed – Clarifying the Legacy [Роль милиции в развитии права англичанина быть вооружённым] // <<http://www.constitution.org/211/schol/jfp5ch04.htm>>.

Кроме того, Закон от 1671 года «О дичи», в отличие от предшествовавших ему, не содержал ограничений на место охоты, так, лицо, соответствовавшее устанавливаемым критериям, могло охотиться в спортивных целях на любой территории, а не только на собственной земле³⁸⁰.

Первым профильным нормативным правовым актом Великобритании о спорте обоснованно считать Закон Великобритании от 1937 года «О физической подготовке и отдыхе». Данный Закон был принят с целью обеспечения развития спортивных сооружений и поощрения населения заниматься физической культурой и активным отдыхом, а также для обеспечения создания центров социальной деятельности, но при этом Закон содержал только общие положения, касавшиеся деятельности органов исполнительной власти в сфере спорта.

В соответствии со статьёй 1 Закона Великобритании от 1937 года «О физической подготовке и отдыхе», обеспечивалась дальнейшая деятельность двух Национальных консультативных советов по физической подготовке и отдыху, один из которых осуществлял свою деятельность в Англии и Уэльсе, а другой – в Шотландии. Основные функции указанных консультативных советов заключались в осуществлении исследований и предоставлении консультаций и рекомендаций соответствующим органам исполнительной власти по вопросам, связанным с обеспечением и поддержанием физического здоровья населения посредством продвижения физкультурной деятельности.

Кроме того, Законом Великобритании от 1937 года «О физической подготовке и отдыхе» устанавливалась возможность учреждения местных комитетов, деятельность которых направлена на достижение целей указанного Закона. В функции таких комитетов входило, в частности, обеспечение развития спортивной инфраструктуры (в соответствии со статьёй 2).

Испания. Первым испанским законом в сфере спорта обоснованно назвать Закон Испании от 09.03.1883, учредивший в Мадриде Центральную школу учителей и преподавателей гимнастики, хотя первый законопроект в этой области был предложен, как отмечает Антонио Баэна Эстремера, ещё в 1873 году – проект Закона Испании «О гимнастике для здоровья» (*Proyecto de Ley «Gimnasia Higiénica»*), так и оставшийся лишь проектом. Королевский Указ от 23.09.1898 установил ряд требований к физкультурному воспитанию (занятиям гимнастикой) в системе

³⁸⁰ *Munsche P.B. Gentlemen and Poachers: The English Game Laws, 1671–1831 [Господа и браконьеры: Английские законы об играх, 1671–1831]. – Cambridge: Cambridge University Press, 1981. – 255 p. – P. 13.*

образования. Королевский Указ от 17.08.1901 установил для общих и технических высших учебных заведений обязательные занятия физической культурой в объёме не менее двух часов в неделю (для всех курсов). Королевский Указ от 07.07.1912 и Королевский Декрет от 30.08.1914 установили требования к физкультурному воспитанию учащихся средних школ. Королевский Указ от 11.08.1919 ввёл фехтование в образовательную программу Мадридского института³⁸¹. Первый в Испании общегосударственный полноценный и профильный Закон о спорте был принят сравнительно недавно – в 1961 году. Это был Закон Испании о физической культуре от 23.12.1961 № 77/1961.

Италия. В 1921 году Королевским указом от 02.06.1921 был учреждён в качестве юридического лица спортивный клуб «Лацио». Королевский Декрет-Закон от 06.08.1926 № 1486 и изменивший его Закон Италии от 27.02.1927 № 244 касались некоторых вопросов проведения публичных спортивных мероприятий. Закон Италии от 21.06.1928 № 1580 урегулировал строительство спортивных объектов. Королевский декрет от 16.10.1934 № 2047 учредил как юридическое лицо Государственный Фонд страхования в сфере спорта. Но первым крупным профильным нормативным правовым актом Италии в сфере спорта всё же принято считать Закон Италии от 16.02.1942 № 426 «Устав и регламент Национального олимпийского комитета Италии (CONI)», учредивший (точнее – реучредивший) Национальный олимпийский комитет Италии под контролем Министерства туризма и развлечений Италии.

Канада. В 1909 году был принят Закон провинции Квебек «О клубах отдыха» (в 1925 году он претерпел существенные изменения). В 1922 году был принят Закон провинции Квебек о создании спортивных комиссий, ответственных за регулирование бокса и борьбы. В 1939 году был принят Закон провинции Квебек «О провинциальном совете по спорту». В 1943 году был принят Закон Канады от 01.10.1943 «О национальной физической культуре»³⁸².

³⁸¹ *Baena Extremera A.* Repaso histórico de la legislación educativa en educación física escolar [Исторический обзор правового регулирования школьного физкультурного воспитания] // <<http://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/22061/1/10.%20Repaso%20Hist%C3%B3rico%20EF.pdf>>; *López Fernández I.* Evolución histórica de la formación inicial del profesorado de educación física en España [Историческое развитие начальной подготовки учителей по физическому воспитанию в Испании] // <http://huespedes.cica.es/aliens/revfuentes/num4/campo_abierto_4.htm>.

³⁸² *Казачков П.В.* Законодательство о спорте и система государственного управления в области спорта в Канаде / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 128 с. – С. 31.

Колумбия. Первым правовым актом в сфере спорта в Колумбии принято считать Декрет, изданный в 1820 году совместно генералами Симоном Боливаром и Франсиско де Паула Сантандером о нравственных требованиях к организации образования. Указ подчеркнул важность физкультурного воспитания детей. Почти десять лет спустя Президент Великой Колумбии генерал Симон Боливар в Декрете от 05.12.1829 № 3 (позже изменённом Декретом от 1923 года) уполномочил университеты и колледжи урегулировать практику физкультурного воспитания студентов. Впоследствии Декрет-Закон Колумбии от 1903 года № 39 более детально урегулировал вопросы физкультурного воспитания в Колумбии. Постановление Правительства Колумбии от 24.05.1911 № 26 впервые учредило спортивные экзамены для госслужащих. Первый Закон о физической культуре (Закон № 80) был принят в Колумбии в 1925 году. Декрет от 1933 года № 1734 установил обязательность физкультурного воспитания во всех образовательных учреждениях начального, среднего и высшего образования³⁸³.

Куба. Декретом от 09.07.1938 № 1454 было учреждено Главное управление спорта. В 1952 году Законом-Декретом от 01.08.1952 № 294 указанный орган был преобразован в Национальную комиссию по спорту. Декретом от 26.11.1954 № 3596 были установлены дополнительные положения о Национальной комиссии по спорту.

США. В штате Техас одним из первых нормативных правовых актов в сфере спорта явилась изданная испанским губернатором Техаса в 1810 году прокламация об эксплуатации арен для проведения корриды. Уголовный кодекс штата Техас от 1925 года (Vernon's Texas Penal Code 1925) прямо запрещал «кулачные бои» (статья 610). Закон штата Техас от 13.06.1933 № 832 устанавливал полномочия штата по контролю за организацией кулачных боёв и соревнований по борьбе.

Франция. Одними из первых нормативных правовых актов в сфере спорта во Франции явились Приказ Министра народного просвещения и по делам культов от 15.02.1868 о преподавании гимнастики в школе и Декрет от 03.02.1869 «Об организации занятий гимнастикой»³⁸⁴.

В 1940–1944 гг. был принят целый ряд законов (в основном – коллаборационистским Правительством Виши) в сфере спорта, в их числе:

³⁸³ Mesa Callejas R.J., Arboleda Sierra R., Gaviria García N., Guzmán Finol K. Estado de desarrollo de las organizaciones deportivas en Colombia [Состояние развития спортивных организаций в Колумбии] / Universidad de Antioquia. – Medellín, 2010. – 138 p. – P. 11–12.

³⁸⁴ Histoire de l'éducation physique et du sport de 1869–1887 [История физкультурного образования и спорта в 1869–1887] // <staps2.free.fr/licence2/fichiers/1869_1887.doc>.

Закон Франции от 07.08.1940 «О создании Главного комиссариата по делам физкультурного воспитания и спорта»; Закон Франции от 13.11.1940 «О спортивном оснащении»; Закон Франции от 20.12.1940 «Об организации спорта», регламентировавший вопросы организации физкультурной и спортивной деятельности; Закон Франции от 26.05.1941 «Об учёте, охране и использовании помещений и земельных участков, предназначенных для занятия спортом, бассейнов и иных мест для плавания» («Закон Боротра́»); Закон Франции от 16.12.1941 «Об утверждении образцов спортивного оснащения и предоставлении грантов публичными властями»; Закон Франции от 17.12.1941 «О создании Фонда содействия авиационному спорту» и Декрет от 06.03.1942 относительно применения Закона Франции от 17.12.1941, учредившего Фонд содействия авиационному спорту; Закон Франции от 27.02.1942 «Об обеспечении Национального комитета по делам спорта, спортивных федераций и ассоциаций»; Закон Франции от 15.03.1943 «О финансировании редакторов аппарата Министерства национального образования и Главного комиссариата по делам спорта», регламентировавший некоторые вопросы государственной службы в сфере спорта; Постановление Французского комитета национального освобождения (Алжир) от 02.10.1943 об определении временного статуса спортивных и молодёжных объединений; Закон Франции от 02.06.1944 «О спортивном оснащении на местном уровне», внесший изменения в Закон Франции от 13.11.1940 «О спортивном оснащении». После освобождения Франции первым нормативным правовым актом в сфере спорта явился Ордонанс от 28.08.1945 № 45-1922 «О деятельности спортивных ассоциаций, лиг, федераций и объединений». Это был первый профильный нормативный правовой акт в сфере спорта во Франции.

Первым полновесным законом в сфере спорта явился Закон Франции от 29.10.1975 № 75-988 «О развитии физического воспитания и спорта» («Закон Мазё» – «Loi Mazeaud»).

Чехия (Чехословакия). Первым профильным нормативным правовым актом в сфере спорта явился Закон Чехословакии от 21.06.1949 «О государственном обеспечении физического воспитания и спорта», учредивший Национальное управление по физическому воспитанию и спорту. Статья 1 указанного Закона устанавливала, что задачей физического воспитания является сохранение и улучшение здоровья населения, увеличение их физических сил и производительности труда, что способствует развитию мужества при несении военной службы.

Чили. Одним из первых нормативных правовых актов в сфере спорта явился Декрет от 30.05.1923 № 899, выделивший бюджетные средства на финансирование спорта в Чили. Декрет от 1923 года № 1547 учредил Национальную комиссию по физкультурному образованию. Декрет, вводивший в действие Закон от 1929 года № 6352, учредил Управление по физкультурному образованию. Первый полновесный Закон Чили о спорте был принят только в 1970 году – это был Закон Чили от 07.01.1970 № 17.276 «О правовых основах содействия спорту».

Таким образом, мы имеем несколько тысяч лет истории саморегулирования в спорте и несколько сотен лет истории спортивного права, а история профильных полноценных законов о спорте насчитывает менее 150 лет.

§ 4.8. Понятие и особенности *lex sportiva*

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

«Общественные отношения в сфере спорта и, в частности, спортивная деятельность – это целый мир, в центре которого властвует правило», – писал Жеральд Симон³⁸⁵.

Необходимо обратиться к исследованию природы и структуры этого «властвующего в мире спорта правила».

Как обоснованно писал Г.В. Мальцев, «правовое регулирование составляет лишь часть социо-нормативного регулирования общества, а это последнее представляет специфический сектор более широкой сферы – социального регулирования, осуществляемого на базе множества упорядочивающих факторов, далеко не всегда сводимых к норме»³⁸⁶.

Система нормативной регламентации в сфере спорта включает два крупных и самостоятельных сегмента, комплекса:

1) спортивное право – комплекс нормативно-правового (реализуемого органами публичной власти) регулирования в сфере спорта;

2) «*lex sportiva*» – комплекс иного (помимо правового) нормативного регулирования (иные наименования – саморегулирование отношений в сфере спорта субъектами спорта, локально-корпоративное регулирование в сфере спорта и т.д.).

Имеются различные точки зрения на *lex sportiva*, вплоть до полного отрицания существования этой внеправовой (экстра-правовой) нормативной системы.

Идея об обоснованности выделения *lex sportiva* не является общепринятой³⁸⁷.

Существует несколько концептуальных подходов к определению понятия и содержания *lex sportiva*.

Ряд экспертов (Люк Силанс³⁸⁸ и др.) отрицает обоснованность выделения отдельной системы *lex sportiva*.

³⁸⁵ *Simon G.* Puissance sportive et Ordre juridique étatique. Contribution à l'étude des relations entre la puissance publique et les institutions privées [Спортивный порядок и государственно-правовой порядок...]. – Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1990. – 430 p. – P. 1.

³⁸⁶ *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. – М.: Норма; Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 5.

³⁸⁷ *Casini L.* The Making of a *Lex Sportiva* by the Court of Arbitration for Sport [Создание из *Lex Sportiva* Арбитражного суда по спорту] // *German Law Journal*. – 2011. – Vol. 12. – № 5–6. – P. 1317–1340. – P. 1319. <http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol12-No5/PDF_Vol_12_No_05_1317-1340_Beyond%20Dispute%20Special_Casini%20FINAL.pdf>.

³⁸⁸ *Silance L.* Les sports et le droit [Спорт и право]. – Bruxelles: De Boeck Université, 1998. – P. 86.

Тем не менее, большинство авторов, как указывает Фрэнк Латти, использует это понятие по аналогии с понятием *lex mercatoria*³⁸⁹. При этом, по мнению Фрэнка Латти, *lex sportiva* не поддается традиционному различению между публичным правом и частным правом³⁹⁰.

Фрэнк Латти, беря за основу методологию В.Л.Д. Вилкинсона³⁹¹, утверждает, что *lex sportiva* «не является ни чистым плодом воображения, ни академической фантазией»³⁹².

«Для признания за известными нормами правового значения, – писал И.С. Бердников, – существенно необходимо лишь то, чтобы они осуществляли задачу всякого права – обеспечение порядка»³⁹³. В данном случае речь идет о своеобразном порядке в сфере спорта. См. § 10.2.

Е.В. Погосян, рассматривая *lex sportiva* как «совокупность правил “мягкого” процессуального и материального права, применимого к разрешению спортивных споров»³⁹⁴, ссылается на одно из решений Спортивного арбитражного суда г. Лозанна (Швейцария), обосновывающее выделение *lex sportiva*: спортивное регламентное регулирование (*lex sportiva*) развивалось и укреплялось (объединялось) на протяжении многих лет, в особенности – посредством разрешения споров третейскими судами, в результате чего сформировался ряд неписаных правовых принципов (своего рода, *lex mercatoria* для спорта), которым должны подчиняться как национальные, так и международные спортивные федерации, независимо от наличия или отсутствия таких принципов в их уставах и регламентах и независимо от соответствия этих принципов применимому внутриспортивному праву, однако при условии, что такие принципы не противоречат нормам публичного порядка, применимым к данному конкретному делу³⁹⁵.

³⁸⁹ *Latty F.* La *lex sportiva*: recherche sur le droit transnational [Lex sportiva: исследование с позиции международного права] / Préface de Jacques Rogge, avant-propos d'Alain Pellet. – Leiden (The Netherlands): Martinus Nijhoff Publishers, 2007. – XXI; 849 p. – P. 32.

³⁹⁰ *Latty F.* La *lex sportiva*: recherche sur le droit transnational [Lex sportiva: исследование с позиции международного права] / Préface de Jacques Rogge, avant-propos d'Alain Pellet. – Leiden (The Netherlands): Martinus Nijhoff Publishers, 2007. – XXI; 849 p. – P. 4.

³⁹¹ *Wilkinson V.L.D.* The New Lex Mercatoria: Reality or Academic Fantasy? [Новый Lex Mercatoria: реальность или академическая фантазия] // Journal of International Arbitration. – 1995. – Vol. 12. – № 2. – P. 103–117.

³⁹² *Latty F.* La *lex sportiva*: recherche sur le droit transnational [Lex sportiva: исследование с позиции международного права] / Préface de Jacques Rogge, avant-propos d'Alain Pellet. – Leiden (The Netherlands): Martinus Nijhoff Publishers, 2007. – XXI; 849 p. – P. 36.

³⁹³ *Бердников И.С.* Краткий курс церковного права Православной Церкви. Изд. 2-е., переработ. и доп. – Казань: Типо-лит. Императорского Университета, 1903. – 333 с. – С. IV.

³⁹⁴ *Погосян Е.В.* Формы разрешения спортивных споров. – М.: Волтерс Клувер, 2011.

³⁹⁵ CAS (20.8.1999-98/2000) АЕК Athens and Slavia Prague v UEFA // Reeb (Hrsg) Digest of CAS Awards II 1998-2000. 2002. S. 38, 103. Цит. по: *Погосян Е.В.* Формы разрешения спортивных споров. – М.: Волтерс Клувер, 2011.

Как справедливо пишет Жеральд Симон, «при выполнении своей миссии, Международный спортивный арбитражный суд может стать источником новой категории норм, комбинирующих нормативные правила о конкуренции и основополагающие принципы права. Эти стандарты подлежат исполнению всем спортивным сообществом и, в первую очередь, международными спортивными организациями, а также заслуживают того, чтобы именоваться как *lex sportiva*»³⁹⁶.

Как пишут Фредерик Бюй, Жан-Мишель Мармэйу, Дидье Пораккья и Фабрис Риццо, «в отличие от *lex mercatoria*, *lex sportiva* основан не столько на убеждённости в нормативной обоснованности требований, вытекающих из судебного решения третейского суда, сколько на убеждённости в нормативной обоснованности требований, установленных “сверху”, через письменные стандарты – регламентные правила спортивных органов»³⁹⁷.

Некоторые авторы, отмечает Фрэнк Латти, вообще отождествляют понятия «спортивное право» и «*lex sportiva*», используя второе понятие как «более мудрый и более элегантный синоним понятия “спортивное право”»³⁹⁸.

Отождествляет *lex sportiva* и международное спортивное право ещё ряд авторов (Борис Колев³⁹⁹ и др.).

Джеймс Нафцигер⁴⁰⁰ и Антонио Ригозци⁴⁰¹ определяют *lex sportiva* как «свод частных норм, вытекающих из правовых обычаев и разработанных в рамках международного и национальных спортивных арбитражей».

Кен Фостер, напротив, рассматривает *lex sportiva* в широком значении – как «глобальный закон в сфере спорта», но вычленяет из этого комплекса корпус общих нравственных правил спортивных состязаний, определяя этот комплекс как «внутренний закон спорта» и присваивая ему

³⁹⁶ *Simon G.* L'arbitrage des conflits sportifs [Арбитраж по спортивным конфликтам] // *Revue de l'arbitrage*. – 1995. – P. 185–218. – P. 205, 210.

³⁹⁷ *Buy F., Marmayou J.-M., Poracchia D., Rizzo F.* Droit du Sport: Manuel [Спортивное право: Уч.]. 2^{ème} édition. – Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2009. – 922 p. – P. 160.

³⁹⁸ *Latty F.* La *lex sportiva*: recherche sur le droit transnational [Lex sportiva: исследование с позиции международного права] / Préface de Jacques Rogge, avant-propos d'Alain Pellet. – Leiden (The Netherlands): Martinus Nijhoff Publishers, 2007. – XXI; 849 p. – P. 32.

³⁹⁹ *Kolev B.* *Lex sportiva* and *Lex Mercatoria* // *The International Sports Law Journal*. – 2008.

⁴⁰⁰ *Nafziger J.A.R.* *Lex Sportiva* and CAS [Lex Sportiva и Международный спортивный арбитражный суд] // *The Court of arbitration for sport 1984–2004* / Ian S. Blackshaw, Robert C.R. Siekmann & Janwillem Soek eds, 2006. – P. 409.

⁴⁰¹ *Rigozzi A.* L'Arbitrage international en matière de sport [Международный арбитраж по делам о спорте]. – Paris: Bruylant, L.G.D.J., Helbing & Lichtenhahn, 2005. – P. 132.

наименование «*lex ludica*»⁴⁰². По существу, это известная система «Fair Play», только в концепции Кена Фостера она предстаёт чуть шире.

Майкл Дж. Белофф, Тим Керр и Мари Деметриу определяют *lex sportiva* только как «международное спортивное право» (*International sports law*), тем не менее, понимая под таковым именно внеправовую (экстраправовую) форму нормативной регламентации и характеризуя её следующим образом:

– *lex sportiva* состоит из транснациональных норм, порождённых правилами и практикой международных спортивных федераций;

– *lex sportiva* обладает собственной уникальной спортивной судебной практикой, реализуемой судебными инстанциями, отличными от национальных государственных судов;

– *lex sportiva* по своей природе и статусу независим от национального законодательства⁴⁰³.

По мнению Эрика Локэна, «*lex sportiva* можно рассматривать как свод правил, регулирующих организацию спортивных мероприятий», при этом, по мнению указанного автора, «спортивные контракты в футболе урегулированы в действительности международным спортивным правом»⁴⁰⁴.

Определение *lex sportiva* через описание его структуры предложено А.А. Соловьёвым:

«**Lex sportiva**» – сложноструктурированно и когерентно взаимодействующий комплекс систем материальных и процессуальных внеправовых норм, включающих в себя общие (на международном и национальном уровнях) и специальные (сгруппированные по видам спорта) части и состоящий из:

– системы актов «мягкого международного права» в сфере спорта – документов международных (глобальных и региональных) неправительственных (негосударственных некоммерческих) организаций в сфере спорта, их соглашения с межгосударственными организациями, государствами и между собой, политических и рекомендательных документов глобальных или региональных международных конференций по спорту;

⁴⁰² Foster K. *Lex Sportiva and Lex Ludica: the Court Of Arbitration for Sport's Jurisprudence [Lex Sportiva and Lex Ludica: судебная практика Арбитражного суда по спортивным делам] // Entertainment and Sports Law Journal. – 2005. – № 3 (2). – P. 1–15. <<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/esj/issues/volume3/number2/foster/foster.pdf>>.*

⁴⁰³ Beloff M., Kerr T., Demetriou M. *Sports law* [Спортивное право]. – Oxford: Hart, 1999.

⁴⁰⁴ Loquin E. *L'internationalisation des contrats sportifs [Интернационализация спортивных контрактов] // Les contrats des sportifs. L'exemple du football professionnel / G. Simon (dir.). – Paris: P.U.F., 2003. – P. 45.*

– комплексов документов национальной (в рамках конкретных стран) внеправовой спортивной регламентации – актов и корпоративных норм саморегулируемых и иных организаций в сфере спорта и спортивных объединений (регламентов, кодексов, правил, соглашений, уставов), а также обычаев (неписаных правил)»⁴⁰⁵.

Особенность структуры *lex sportiva* состоит также в том, что это – конвергентное сетевое объединение комплексов внеправовой (экстра-правовой) нормативной регламентации в сфере спорта, увенчанное системной «надстройкой» на международном уровне, крупными самостоятельными подсистемными комплексами которой являются регламентные нормы Международного олимпийского комитета, Международного паралимпийского комитета, ВАДА и ряда др.

Нормы *lex sportiva* не имеют общеобязательной юридической силы по неопределённому кругу лиц, однако имеют нормативную силу и являются обязательными для соблюдения или исполнения участниками спортивных отношений под угрозой наступления в отношении них санкций в рамках системы общественных отношений, урегулированных *lex sportiva*, претерпевание которых обязательно и обоснованно в силу взятых указанными участниками на себя соответствующих обязательств при вхождении в предметно-объектную область регулирования *lex sportiva*.

Согласно нашей авторской концепции, ***lex sportiva*** – это распределённая совокупность комплексов внеправовой (экстра-правовой) нормативной регламентации (устанавливаемой не относящимися к органам публичной власти регуляторами различного по своей природе происхождения) в сфере спорта, характеризующаяся гетерогенностью по степени интерреляций (в том числе иерархичности) и устойчивости внутрисистемных и межсистемных связей, а также по степени когерентности и степени императивности их регламентирующего воздействия на предметно-объектную область регулирования как на международном, так и на национальном уровне, детерминированная обособленностью автономного порядка в сфере спорта от национальных публичных порядков и от международного публичного порядка.

***Lex sportiva* (как комплекс саморегулирования в сфере спорта)** – это системообразующий элемент самореферентного и независимого (от системы публичной власти и от международных межгосударственных организаций) нормативного порядка в сфере спорта (в базовой его части – определённого природой спорта и в силу этого подлежащего признанию системой публичной власти; в дополнительной

⁴⁰⁵ Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте: Монография / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – С. 99–100.

части – допускаемого системой публичной власти, исходя из её собственных представлений относительно модели управления сферой спорта), представляющий собой децентрализованную систему из внеправовых материальных и процессуальных нормативных установлений (гетерогенных по природе, охвату регулирования и императивности), в состав которой входят:

– комплексы нормативных установлений (правил) и актов внеправовой нормативной регламентации, принимаемые негосударственными-немуниципальными спортивными органами управления и/или организациями на уровне государств, дифференцируемые по видам спорта и универсальные;

– комплексы нормативных установлений (правил) и актов внеправовой нормативной регламентации, принимаемые не имеющими отношения к публичной власти и к межгосударственным организациям регуляторами (международными спортивными органами управления и/или организациями), дифференцируемые по видам спорта и универсальные;

– комплексы нормативных установлений (правил) и актов внеправовой нормативной регламентации, принимаемые Международным олимпийским комитетом и национальными олимпийскими комитетами, а также Международным паралимпийским комитетом и национальными паралимпийскими комитетами;

– нормативные установления прочих международных организаций в сфере спорта (ВАДА и др.);

– акты смешанной нормативной природы;

– общепризнанные принципы и правила нравственного поведения в спорте (Фэйр Плэй);

– обычаи (неписанные правила) в сфере спорта, в том числе спортивные обычаи в этнических видах спорта.⁴⁰⁶

Следует также отметить место в описанном выше объёме *lex sportiva* интерпретационных позиций спортивных негосударственных-немуниципальных арбитражных (квазисудебных) органов.

Жан-Лу Шапле, Амандин Бузиг и Банжамэн Коэн выделяют три вида правил, составляющих объём *lex sportiva*: правила игры, правила клуба и правила проведения соревнований. Правила игры – это технические правила, касающиеся конкретного вида спорта. Правила клубов (или уставы) принимаются каждой неправительственной (негосударственной-немуниципальной) спортивной организацией для регулирования своей деятельности. Правила проведения соревнований являются правилами,

⁴⁰⁶ Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 76–77.

определяющими проведение соревнований по определённым видам спорта в течение определённого периода⁴⁰⁷.

В докладе «Сохранение наследия и будущее командных видов спорта в Европе» к предмету *lex sportiva* отнесены следующие вопросы (считаем важным и обоснованным привести следующее извлечение)⁴⁰⁸:

1. Правила, определяющие структуру и особенности спортивных чемпионатов, графики проведения спортивных мероприятий.

Спортивные федерации являются наиболее подходящими, наиболее компетентными органами для регулирования (на основе консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами) и решения таких вопросов, как правила и форматы организации и проведения спортивных соревнований, определение и проведение спортивных квалификаций, составление графиков проведения спортивных мероприятий.

2. Правила, касающиеся организации командных видов спорта на национальном уровне в Европе и отражающие европейскую модель⁴⁰⁹ пирамидальной структуры командных видов спорта.

Такие правила обеспечивают спортивным клубам и спортивным командам равенство возможностей и заложены в основу системы спорта в Европе. В целом, эта система зависит от лояльности и приверженности всех заинтересованных сторон к идее пирамидальной структуры командных видов спорта в Европе и от признания неразрывной связанности между собой европейских спортивных клубов и национальных спортивных соревнований.

3. Правила, определяющие порядок трансферов игроков спортивных команд.

Все командные виды спорта требуют правил, дифференцированных по видам спорта и регулирующих переход игроков из одного спортивного клуба в другой. Несмотря на то что такие нормативные установления в разных видах спорта имеют свои отличия, выделяются общие подходы, такие, как защита несовершеннолетних, выплата компенсаций за подготовку игроков, требования стабильности договоров и система справедливого разрешения споров и конфликтов. Ряд таких вопросов, в

⁴⁰⁷ *Chappelet J.-L., Bousiguet A., Cohen B.* The autonomy of sport in Europe [Автономность спорта в Европе] / *Accord Partiel Élargi sur le Sport.* – Strasbourg, 2008. – 36 p. – P. 11.

⁴⁰⁸ *Préserver l'héritage et l'avenir des sports d'équipe en Europe* [Сохранение наследия и будущее командных видов спорта в Европе] / *European team sport federations.* – б.м., 2008. – 14 p. – P. 4–9.

⁴⁰⁹ См.: *Понкин И.В., Соловьёв А.А., Гребнев Р.Д.* К вопросу о содержании европейской модели спорта // *Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки».* – 2014. – № 2. – С. 259–264.

частности, был урегулирован в соглашении между ФИФА/УЕФА и Европейской комиссией в 2001 году.

4. Правила, касающиеся стимулирования посещаемости на стадионах.

Некоторые виды спорта могут нуждаться в специальных мерах защиты для того, чтобы охват предоставляемыми телеведущими сетями возможностями не приводил к снижению посещаемости зрителями спортивных матчей и не отвлекал от любительского спорта. Чтобы снизить эти риски, спортивная команда вправе принять меры (в соответствии со своими спортивными графиками) по ограничению часов телевизионного спортивного вещания.

5. Правила, касающиеся состава национальных сборных спортивных команд и расстановки игроков.

Правила квалификации и отбора для национальных сборных спортивных команд подпадают под компетенцию спортивных федераций и должны, в частности, обеспечивать защиту национальных сборных в части поддержания разумного баланса между спортивными клубами и странами. Правила, касающиеся предоставления игроков, направлены на защиту интересов национальных сборных, в том числе на обеспечение того, чтобы каждая общенациональная спортивная организация могла осуществлять отбор наилучших игроков и чтобы этим игрокам не создавались препятствия представлять свои страны из-за графиков в их спортивных командах или клубах (в командных видах спорта).

6. Дисциплинарные спортивные правила, в том числе правила, регулирующие ответственность за употребление допинга.

7. Правила, определяющие требования к владельцам спортивных клубов, участвующих в одних и тех же спортивных мероприятиях.

Во всех командных видах спорта должны иметься механизмы защиты от конфликтов интересов, которые могут повлиять на независимость и целостность клубных спортивных соревнований. Такие конфликты могут исходить от людей, имеющих интересы одновременно в нескольких спортивных командах, участвующих в одном и том же соревновании (серии матчей). Соответствующие правила для решения этой проблемы должны разрабатываться и реализовываться спортивными органами управления.

8. Правила, определяющие деятельность спортивных агентов.

Повышающееся влияние спортивных агентов, участвующих в командных видах спорта, определяет необходимость урегулирования этих вопросов должным образом. В данном случае целями являются защита целостности и имиджа спортивной команды и достижение необходимого

уровня финансовой прозрачности. Деятельность агентов определяется также общими специфичными принципами спорта и должна регулироваться в соответствии с потребностями различных командных видов спорта.

9. Правила, определяющие подготовку спортсменов на местах.

Во всех командных видах спорта должны быть созданы условия для того, чтобы существующие правила и спортивные структуры способствовали развитию детско-юношеского спорта и позволяли спортивным клубам играть важную роль в своих местных общинах, чтобы улучшать и стимулировать подготовку молодых игроков и усиливать конкурентное равновесие. Такие правила должны быть связаны со строгим контролем со стороны спортивных организаций в части трансферов несовершеннолетних (как правило, запрещены).

10. Правила, касающиеся коммерциализации прав.

Спортивные федерации и спортивные лиги играют ключевую роль в продаже прав на теле-, радио- и интернет-вещание спортивных мероприятий, ими организованных. Среди прочего, централизованная система маркетинга в Европе имеет важное значение для обеспечения финансовой солидарности, которая является основополагающим элементом европейской модели спорта.

11. Правила, касающиеся контроля за расходами и финансовой стабильностью.

Такие правила очень важны для поддержания надлежащего конкурентного баланса во всех командных видах спорта и для обеспечения финансовой стабильности.

12. Правила, касающиеся системы арбитража как механизма разрешения спортивных конфликтов и споров.

Конфликты в профессиональной спортивной команде должны незамедлительно разрешаться лицами, обладающими необходимыми познаниями и опытом. Необходимо, чтобы такие конфликты и споры рассматривались третейскими судами со сбалансированной представленностью сторон⁴¹⁰.

⁴¹⁰ Préserver l'héritage et l'avenir des sports d'équipe en Europe [Сохранение наследия и будущее командных видов спорта в Европе] / European team sport federations. – б.м., 2008. – 14 p. – P. 4–9.

§ 4.9. Интерреляции спортивного права, *lex sportiva* и *lex mercatoria*

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

В современных условиях глобализации и развития автономности спорта, усложнения отношений между субъектами управления спортом, прогрессирующего повышения значения и развития автономностью порядка в сфере спорта (согласно концепции Иниго Марани Торо и Альберто Марани Торо⁴¹¹ – «спортивного порядка» (итал. – *Ordinamenti sportivi*; испан. – *Ordenamiento deportivo*); согласно концепции одной из авторов настоящего параграфа⁴¹² – «автономного внеправового нормативного порядка в сфере спорта» (как части автономного порядка в сфере спорта); согласно концепции Маркуса Мазукко⁴¹³ – «транснационального автономного нормативного порядка в спорте»; все три концепции дополняют друг друга) актуализируется вопрос об особенностях референцирования отношений приоритетности (иерархичной соподчинённости) или консоциативности нормативных установлений различных нормативных кластеров в исследуемой сфере общественных отношений – норм спортивного права, а также норм систем внеправовой (экстра-правовой) нормативной регламентации (*lex sportiva*) и норм *lex mercatoria*, особенностей взаимодействия этих комплексов нормативных установлений.

Интерсекциональное взаимодействие различных систем регламентации всё более усложняется, что определяется, в числе прочего, трендами активного развития децентрализованных систем нормотворчества (в том числе в части стремления этих систем к легитимации).

Как отмечает Р.Д. Гребнев, «специфика общественных отношений в сфере спорта определяется значительным количеством условий и значимых факторов. В их числе то, что структура нормативного регулирования в сфере спорта представляет собой многопорядковые, сложные картины распределения и нелинейного взаимодействия нормативно-правового регулирования и иных форм нормативной

⁴¹¹ *Marani Toro I., Marani Toro A. Gli Ordinamenti sportivi* [Спортивные порядки]. – Milano: A. Giuffrè, 1977. – 480 p. – P. 14 etc.

⁴¹² Понкина А.И. Автономность спорта: Теоретико-правовое исследование / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 102 с.; Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с.

⁴¹³ *Mazzucco M.F. Lex sportiva: Sports law as a transnational autonomous legal order: Thesis [Lex sportiva: Спортивный закон как транснациональный автономный нормативный порядок: Дис. доктора права]* / University of Victoria. – Victoria (British Columbia, Canada), 2010. – 105 p. – P. 2, 5.

регламентации в этой области. Мера их взаимодействия и доминирование одной из них напрямую зависит от того, какой сегмент общественных отношений в сфере спорта мы рассматриваем – уголовно-правовой сегмент, авторское право в сфере спорта, индустрию и экономику спорта, проведение спортивных состязаний и т.д.»⁴¹⁴.

Во всех государствах регулирование спорта в целом осуществляется, утверждает Аннелиз Нельсон, на 5 уровнях:

- разработка правил игры;
- применение санкций в ходе игры за нарушение правил;
- дисциплинарное производство, реализуемое административными органами в отношении лиц, нарушающих правила;
- вмешательство государства в случае нарушения спортсменом, принимающим участие в спортивном или ином подобном мероприятии, уголовного или гражданско-правового законодательства;
- разрешение споров в спорте на международном уровне, например международным Спортивным арбитражным судом⁴¹⁵.

В приведённом описании отражён факт действия разных нормативных систем в сфере спорта.

Особенности интерреляции спортивного права и *lex sportiva*

Обратимся к вопросу о взаимодействии спортивного права и *lex sportiva*. Это взаимодействие обладает весьма сложной структурой и неоднозначными особенностями.

А.А. Соловьёв показывает, что в контексте влияния процессов глобализации на сферу спорта к числу основных оказывающих определяющее влияние на развитие спортивного права тенденций развития законодательства о спорте в зарубежных странах в среднесрочной и долгосрочной перспективе относится дальнейшее усиление интерференции (взаимопроникновения, взаимообогащения и взаимного нелинейного усиления) спортивного права и *lex sportiva*⁴¹⁶.

Как когда-то *lex mercatoria* постепенно «вращалось» в государственное коммерческое право, отчасти формируя таковое и обеспечивая его развитие (несколько столетий назад главный судья Англии

⁴¹⁴ Гребнев Р.Д. Конституционное право на спорт / Предисл. С.В. Алексеева / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 117 с. – С. 102.

⁴¹⁵ Nelson A. When, where and why does the State intervene in Sport: a contemporary perspective [Когда, где и почему государство вмешивается в сферу спорта: современная перспектива] // Sports Law eJournal. – 07.01.2005. – 18 p. – P. 3.

⁴¹⁶ Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – 383 с. – С. 266.

с 1689 по 1710 гг. Джон Холт и главный судья Англии с 1756 по 1788 гг. Мэнсфилд отстаивали необходимость существенного включения *lex mercatoria* в общее право и согласования этих двух систем⁴¹⁷), так и сегодня *lex sportiva* сложным образом взаимодействует с санкционированным государством комплексом нормативных правовых установлений в сфере спорта – спортивным правом.

А.А. Соловьёв приводит в пример итальянские спортивные кодексы со смешанной нормативной природой – правовой и внеправовой (*lex sportiva*) – Кодекс Высшего Суда спортивной юстиции и Кодекс Национального спортивного арбитражного трибунала⁴¹⁸.

Значение влияния спортивного права на *lex sportiva* не следует недооценивать. Именно спортивное право придало современному спорту тот его сложноструктурный и многоаспектный вид, какой мы можем лицезреть сегодня.

Филипп Жестá справедливо подчёркивал, что «без нормативно-правовой систематизации спорт в новейшей истории так и не преодолел бы “двойную сплошную” досуга в колледжах, игр и развлечений»⁴¹⁹.

Вспомним и значение швейцарского национального права в отношении статуса Международного спортивного арбитражного суда в г. Лозанна, а также ситуацию с определяющим воздействием решения Европейского суда справедливости по делу Босмана на систему ФИФА.

Сегодня есть множество свидетельств тому, что государство де-факто и де-юре признаёт *lex sportiva*.

Наиболее яркими примерами коррелирования и интерференции спортивного права и *lex sportiva*, когда государство признаёт и легитимизирует действие *lex sportiva*, его приоритет и его более высокую силу перед спортивным правом по определённым кругам вопросов, тем самым, фактически санкционируя (в различной степени) нормативную силу отдельных нормативных комплексов из *lex sportiva*, являются следующие:

1) ярчайший пример – имплементация нормативных установлений и требований ФИФА или УЕФА в национальное законодательство при проведении Чемпионата Европы по футболу УЕФА, Кубка конфедераций по футболу под эгидой ФИФА и Чемпионата мира по футболу ФИФА, притом что Союз европейских футбольных ассоциаций (англ. Union of European Football Associations, сокр. UEFA, в русской транслитерации УЕФА) и

⁴¹⁷ *Lex mercatoria* // <<http://www.answers.com/topic/law-merchant>>.

⁴¹⁸ Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – 383 с. – С. 32, 38, 245.

⁴¹⁹ Jestaz P. Spectacle sportif et Droit du sport [Спортивное зрелищное представление и спортивное право] // *Le spectacle sportif / Publication de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université de Limoges; Centre de Droit et d'Economie du Sport.* – Paris: PUF, 1981. – 330 p. – P. 317.

Международная футбольная федерация (фр. Fédération internationale de football association, сокр. FIFA, в русской транслитерации ФИФА) – это негосударственные международные организации. И подчинение требованиям этих организаций внести какие-то изменения в национальное законодательство, даже вообще принять целый закон, посвящённый созданию условий для проведения чемпионата по футболу, если мы игнорируем приоритетное значение *lex sportiva*, должно было бы расцениваться как грубое посягательство на публичный порядок в государстве, однако же обоснованно не расценивается;

2) в соревнованиях по боксу, карате и иным спортивным единоборствам сам факт нанесения побоев и, как следствие, нанесения вреда здоровью оценивается не с позиции норм уголовного законодательства, как это было бы в любой иной ситуации (вне рамок спортивных соревнований), а в рамках именно *lex sportiva* – правил проведения таких соревнований. То есть такие ситуации выводятся из-под действия уголовного закона, что нигде напрямую законодательно не закреплено, но по умолчанию признаётся государством;

3) в целом, любое нанесение вреда здоровью спортсмена во время спортивных тренировок и спортивных соревнований (во время хоккейного, бейсбольного или футбольного матча, во время выступлений гимнастов и т.д.), если мы исключаем *lex sportiva*, должно рассматриваться либо как уголовное преступление, либо как производственная травма, но не рассматривается. Невозможно свести вред здоровью спортсменам во время спортивных состязаний или тренировок исключительно к их «самодетельности» под свой страх и риск, поскольку специфика спорта такова, что риск указанного вреда объективно существует и имеет тенденцию увеличиваться, мультиплицироваться и усложняться по мере развития спорта;

4) специфические наказания в спорте, проистекающие из *lex sportiva*, с точки зрения публичного права, то есть санкционированного государством Закона, совершенно нелогичны и некорректны. Если мы игнорируем приоритетное значение *lex sportiva* по определённому кругу отношений, то, к примеру, дисквалификация спортсмена (как мера дисциплинарной ответственности, положим, за проявление насилия в отношении соперника) должна квалифицироваться как грубейшее посягательство на его конституционные права (на занятие спортом, на труд и т.д.), и напротив, возникает вопрос, на каком основании спортсмен выведен в данной ситуации из-под действия санкций уголовного или административного законодательства;

5) установление исключительных прав на вещание спортивных соревнований вне понимания значения *lex sportiva* не находит объяснений,

поскольку в таком случае должно было бы признаваться как посягающее на свободу информации и не укладывалось бы должным корректным образом в стройную систему авторского права;

б) спортивный контракт (в Трудовом кодексе Российской Федерации (глава 54.1) – это факт уже состоявшейся имплементации *lex sportiva* в российское национальное право).

Примеров можно привести ещё немало.

Неслучайно пункт 3 статьи 3 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) в качестве одного из основных принципов законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте устанавливает **принцип «сочетания государственного регулирования отношений в области физической культуры и спорта с саморегулированием таких отношений субъектами физической культуры и спорта».**

Вышеприведённые примеры преследовали одну цель – показать, что игнорирование или отрицание широко распространившейся сегодня практики взаимопроникновения спортивного права и *lex sportiva* не только уже лишено смысла, поскольку таковое есть повседневность, учитывая масштабы пронизанности интересом к спорту современной общественной жизни, но и выступает фактором воспрепятствования нормальному развитию сферы спорта.

Особенности интерпретации *lex sportiva* и *lex mercatoria*

Как пишет Маркус Мазукко, «глобализация в сфере спорта существенным образом сместила нормативное регулирование международной спортивной системы в область частных полномочий международных и национальных спортивных организаций. Такое возрастание роли самоуправления в спорте привело к развитию *lex sportiva*, функционирующего независимо и автономно от национальных правовых систем. С этой точки зрения, развитие внеправового регулирования спорта рассматривается как продвижение к транснационализации нормативной системы аналогично иным формам универсального права, таким как ***lex mercatoria***, который можно рассматривать как “парадигмальный” пример транснационального автономного нормативного порядка»⁴²⁰.

⁴²⁰ *Mazzucco M.F.* *Lex sportiva: Sports law as a transnational autonomous legal order: Thesis [Lex sportiva: Спортивный закон как транснациональный автономный нормативный порядок: Дис. доктора права] / University of Victoria. – Victoria (British Columbia, Canada), 2010. – 105 p. – P. 2, 5.*

Фредерик Бью, Жан-Мишель Мармэйу, Дидье Пораккья и Фабрис Риццо отмечают, что *lex sportiva* построен по аналогии с моделью *lex mercatoria*, «был построен и функционирует в спортивном мире, чтобы реализовывать те же интересы, что и у *lex mercatoria*»⁴²¹.

Lex mercatoria – это совокупность правил поведения, выработанных участниками международного коммерческого оборота в ходе осуществления своей деятельности и применяемых при рассмотрении спора международным коммерческим арбитражем⁴²².

Согласно Димитриосу Панагиотопулосу, *lex mercatoria* представляет собой самопроизвольно создаваемый определённый набор норм обычного права и основных общих принципов, которые составляют автономную нормативную систему и осуществляют основное регулирование международных торговых и коммерческих отношений без связи с какой-либо национальной правовой системой. *Lex sportiva*, отмечает Д. Панагиотопулос, возник почти так же, как и *lex mercatoria*, то есть посредством медленного формирования определённого набора норм в рамках уже установленной ранее системы норм и правил⁴²³.

Подобно *lex mercatoria*, источник статуса *lex sportiva* как частного права основывается на понятии договора, не требующего санкционирования или ратификации государством⁴²⁴ (договора, имеющего юридическую силу в силу только его наличия).

В Решении от 20.08.1999 № 98/200 Международный спортивный арбитражный суд в г. Лозанна указал на то, что в рамках спортивного права получил своё развитие и консолидацию на протяжении уже многих лет, в частности через урегулирование споров в сфере спорта в арбитражных и третейских судах, набор неписаных правовых принципов, своего рода *lex mercatoria* для спорта или, как его ещё называют, **lex ludica**, которому национальные и международные спортивные федерации должны

⁴²¹ *Buy F., Marmayou J.-M., Poracchia D., Rizzo F. Droit du Sport: Manuel* [Спортивное право: Уч.]. 2^{ème} édition. – Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2009. – 922 p. – P. 159–160.

⁴²² *Аблѣзгова О.В.* Нормы «*lex mercatoria*» в правовом регулировании международного коммерческого оборота: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.03 / Российская академия правосудия. – М., 2008. – С. 8.

⁴²³ *Panagiotopoulos D.P.* *Lex Sportiva: Theory (Part 2)* [Lex Sportiva: Теория. Часть 2] // <http://www.sportmenedzsment.hu/doksi/lexsportiva_en.doc>. – 8 p. – P. 6.

⁴²⁴ *Mazzucco M.F.* *Lex sportiva: Sports law as a transnational autonomous legal order: Thesis* [Lex sportiva: Спортивный закон как транснациональный автономный нормативный порядок: Дис. доктора права] / University of Victoria. – Victoria (British Columbia, Canada), 2010. – 105 p. – P. 65.

соответствовать и подчиняться, независимо от наличия таких принципов в своих уставах или национальных законодательствах⁴²⁵.

Концепция *lex sportiva*, безусловно, схожа с концепцией *lex mercatoria*. Как отмечает Кен Фостер, *lex mercatoria* имеет долгую историю, и на настоящий момент не существует универсального, полностью согласованного мнения по поводу того, что конкретно входит в понятие *lex mercatoria*. Тем не менее, возможно выделить 3 ключевых элемента: 1) нормы *lex mercatoria* создаются вследствие создания международного обычая и практики торговых договоров, которые со временем стандартизируются; 2) разрешение международных торговых споров посредством арбитража является более распространённым и значимым, чем разрешение таких споров в судах; 3) в соответствующих договорах, заключаемых в рамках *lex mercatoria*, могут содержаться положения о недопустимости применения норм национального законодательства. Эти три элемента *lex mercatoria* являются аналогичными элементам *lex sportiva*⁴²⁶.

Lex sportiva и *lex mercatoria* имеют множество схожих черт, особенно в их происхождении в целом и, в особенности, в их развитии арбитражными судами⁴²⁷.

И оба рассматриваемых нормативных кластера имеют весьма длительную историю.

Р. Макларен отмечал, что существуют разные взгляды на соотношение *lex sportiva* и *lex mercatoria* и что, возможно, *lex sportiva* является всего лишь частью *lex mercatoria*, но, в любом случае, аналогия между ними налицо. Так же как и *lex mercatoria*, *lex sportiva* не входит в юрисдикцию какого-либо отдельного государства, споры в рамках и *lex mercatoria*, и *lex sportiva* разрешаются посредством арбитража, при этом стороны таких споров могут быть из абсолютно разных регионов Земли⁴²⁸.

У нормативных установлений *lex sportiva* и *lex mercatoria* есть достаточно много точек соприкосновения и даже пересечения, и интерреляция этих норм носит сложный характер.

⁴²⁵ Arbitration CAS 98/200 «AEK Athens and SK Slavia Prague» / Union of European Football Associations (UEFA), award of 20 August 1999 // <<http://jurisprudence.tas-cas.org/sites/CaseLaw/Shared%20Documents/200.pdf>>.

⁴²⁶ Foster K. Is There a Global Sports Law? [Существует ли глобальный спортивный закон?] // *Lex Sportiva: What is Sports Law?* / Ed. by R.C.R. Siekmann, J. Soek. – Hague: Springer, 2012. – 410 p. – P. 35–52. – P. 45.

⁴²⁷ Nafziger J.A.R. The Principle of Fairness in the Lex Sportiva of CAS Awards and Beyond // *The International Sports Journal*. – 2010. – № 3–4. – 187 p. – P. 3–9. – P. 3. <http://www.asser.nl/upload/documents/20131023T040218-ISLJ_2010-3-4.pdf>.

⁴²⁸ McLaren R.H. The Court of Arbitration for Sport [Арбитражный суд по спорту] // *Handbook on International Sports Law* / Ed. by J.A.R. Nafziger, S.F. Ross. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011. – 567 p. – P. 32–64. – P. 42.

§ 4.10. Место и значение регламентных норм спортивных организаций (*lex sportiva*) в общем объеме регулирования в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Существенный исследовательский интерес представляют собой особенности взаимодействия, интерреляции норм правового регулирования и норм внеправового (экстра-правового) регулирования (саморегулирования, *lex sportiva*). Весьма выражено и многообразно такое взаимодействие проявляется именно в сфере спорта.

Более того, саморегулирование в сфере спорта приобретает сегодня всё большее значение.

Анализ особенностей *lex sportiva* получил отражение в исследованиях немалого количества зарубежных и отечественных авторов, однако изучению взаимодействия норм права и норм регламентных документов спортивных организаций на конкретных примерах на настоящий момент уделено недостаточно внимания, эти вопросы явно недооценены, несмотря на то что исследование такого взаимодействия имеет значительное научное и практическое значение, в частности для совершенствования российского законодательства в данном аспекте, а также повышения эффективности регламентных документов российских спортивных организаций и целесообразности отдельных их норм.

Структура права на самоуправление (в той или иной области общественных отношений) включает право на саморегулирование, право на ценностную и идеологическую самодетерминацию и самореферентность, право на самостоятельное иерархическое самоструктурирование и организационное институирование, многие другие элементы.

Дамасо-Хавьер Висенте Бланко отмечает, что существует определённый «конфликт между принимаемыми государством нормативными правовыми актами (или юридическим порядком сообщества как выражением базиса для межгосударственной интеграции) и нормативными актами спортивных организаций. Этот конфликт рождает проблемный вопрос о том, является ли спортивная организация должной быть во всех случаях подчинённой требованиям, предъявляемым государственным законом, в соответствии с его (государства) собственными критериями, или же, напротив, она должна исходить из

своей нормативной автономности в области спортивной деятельности, а потому подчинять себя своим собственным правилам?»⁴²⁹

Между нормами спортивного права и нормами *lex sportiva* вполне возможен и конфликт.

В настоящее время зачастую можно наблюдать прямые референции и сложные интерреляции положений нормативно-правовых актов и норм регламентных документов спортивных организаций (в частности, спортивных федераций) в регулировании отдельных аспектов деятельности в сфере спорта. Законодательством могут устанавливаться определённые требования к таким регламентным документам, вплоть до установления перечней обязательных включаемых в них положений, а также в нём могут содержаться отсылки к таким регламентам, как и в регламентных документах – к положениям нормативно-правовых актов.

Рассмотрим особенности соотношения положений нормативных правовых актов в сфере спорта зарубежных государств и норм регламентных документов зарубежных спортивных организаций.

4.10.1. Референтные положения зарубежного законодательства

Рассмотрим этот вопрос на примерах таких государств, как Франция и Испания.

Во Франции и в Испании наблюдается весьма частое упоминание регламентных документов спортивных организаций в соответствующих нормативно-правовых актах, а также признание их значимости и важности соблюдения требований, содержащихся в таких документах.

Испания

В законодательстве Испании регулярно встречаются указания на необходимость соблюдения требований регламентных документов спортивных организаций и на их значимость.

Так, к примеру, часть 2 статьи 48 **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»**⁴³⁰ устанавливает, что Олимпийский комитет Испании в своей деятельности должен

⁴²⁹ *Vicente Blanco D.-J.* La relación entre el Derecho estatal y el «Derecho» deportivo: ¿Conflicto de leyes o insumisión al Orden jurídico? [Отношения между государственным правом и «правом» спортивным: конфликт законов или неповиновение правому порядку?] // *Investigación y docencia.* – 1997. – Vol. 29. – P. 47–62. – P. 48. <<http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/iyd/article/viewFile/790/590>>.

⁴³⁰ Закон Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. на 01.05.2015) «О спорте» [Ley № 10/1990, de 15 de octubre de 1990, del Deporte] // *Boletín Oficial del Estado.* – 17.10.1990. – № 249. Última actualización publicada el 01.05.2015 – <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-25037>.

руководствоваться, в том числе, собственными регламентными документами в рамках испанского законодательства.

Как устанавливает преамбула указанного акта, основной целью данного нормативно-правового акта является установление правовых рамок для осуществления в рамках государства спортивной деятельности, отвергая, с одной стороны, искушение государства легко взять на себя роль по чрезмерному урегулированию отношений в данной сфере, а с другой стороны – склонность государства снимать с себя ответственность по упорядочению и рационализации любого сектора общественной жизни.

Главным образом, в данном нормативно-правовом акте по рассматриваемому вопросу содержатся нормы, касающиеся обязательности принятия спортивными федерациями определённых регламентных документов или их положений, их утверждения, а также подразумевающие признание государством обязательности их соблюдения заинтересованными сторонами.

Признаётся очень серьёзным нарушением правил игры или соревнования или общих спортивных правил: злоупотребление полномочиями; нарушение налагаемых санкций; действия, направленные на предопределение, с помощью предоставления денежного вознаграждения, запугивания или заключения соглашения, результата спортивного мероприятия или соревнования (часть 1 статьи 76 Титула XI). Кроме того, часть 2 указанной статьи устанавливает, что к очень серьёзным нарушениям со стороны председателей и других членов администрации органов испанских спортивных федераций относится, в том числе, несоблюдение резолюций Генеральной ассамблеи по спорту, а также избирательных регламентов и других регламентных документов и уставов.

Также профильный нормативно-правовой акт Испании в сфере спорта содержит положения касательно порядка и особенностей утверждения регламентных документов спортивных федераций.

В полномочия Высшего совета Испании по спорту входит, в том числе, утверждение и отказ в мотивированной форме в учреждении испанских спортивных федераций (пункт «а» статьи 8).

Руководящий комитет Высшего совета по спорту Испании осуществляет утверждение уставов и регламентных документов испанских спортивных федераций, профессиональных спортивных лиг и объединений спортивных клубов (пункт «b» части 2 статьи 10).

Для участия в национальных и международных спортивных соревнованиях, спортивные клубы должны адаптировать свои уставы или регламентные документы, касающиеся их деятельности, в соответствии с требованиями, устанавливаемыми данным нормативно-правовым актом (часть 4 статьи 15).

Закон Испании «О спорте» устанавливает требования к регламентным документам спортивных лиг, устанавливая, что такие документы подлежат утверждению со стороны Высшего совета Испании по спорту, с учётом предварительного доклада со стороны соответствующих испанских спортивных федераций, и должны включать в себя, в дополнение к общим требованиям, положения о специальном дисциплинарном режиме (часть 3 статьи 41).

Титул XI «Спортивная дисциплина» Закона Испании «О спорте» также содержит в себе указания на то, какие именно нарушения правил игры, соревнования или общих спортивных правил, а также иных положений спортивных регламентов обладают высокой степенью общественной опасности, и устанавливает санкции за их совершение.

Франция

Опыт Франции по исследуемому вопросу также представляется показательным в силу достаточно существенного количества указаний на значимость соблюдения положений спортивных регламентных документов, содержащихся в национальном законодательстве, и наоборот.

Главным образом, в профильном нормативно-правовом акте в сфере спорта Франции – **Спортивном кодексе Франции**⁴³¹ – содержатся требования к спортивным организациям в части принятия ими регламентных документов. Так, Спортивный кодекс Франции предусматривает необходимость включения в определённых случаях в уставы спортивных федераций обязательных положений, а также обязательность принятия ими некоторых видов регламентных документов, таких как дисциплинарные регламенты или этические кодексы, а также технические правила, регламентные документы (в частности, согласно статьям L. 131-8, L. 131-8-1, L. 131-16 данного нормативно-правового акта).

Спортивный кодекс Франции также содержит положения, устанавливающие обязательность соблюдения регламентных документов, например, рефери и спортивными судьями (статья L. 223-1).

Министр по делам спорта утверждает уполномоченные спортивные федерации, которые с целью выполнения задач в рамках публичной службы, принимают уставы, содержащие определённые обязательные положения, а также дисциплинарные регламенты, соответствующие типовой форме для таких регламентов (статья L. 131-8). При этом такие обязательные требования к уставам и дисциплинарным регламентам определяются Государственным советом Франции по представлению Национального олимпийского и спортивного комитета Франции.

⁴³¹ Code du sport (Dernière modification – 13 février 2017) // <<https://www.legifrance.gouv.fr>>.

Каждая одобренная спортивная федерация должна принять кодекс по этике, а также обеспечить его выполнение. При этом содержание, условия вступления в силу, а также условия исполнения положений такого кодекса также определяются государством по представлению Национального олимпийского и спортивного комитета Франции (статья L. 131-8-1).

Уполномоченные спортивные федерации должны издавать технические правила, касающиеся соответствующего вида спорта, регламентные документы, регулирующие организацию соответствующих мероприятий, а также регламентные документы, касающиеся правовых, административных и финансовых требований, которым должны отвечать спортивные ассоциации и общества для допуска к участию в спортивных соревнованиях, организацию которых осуществляют такие спортивные федерации (статья L. 131-16). Данная статья также содержит в себе некоторые конкретные требования, которые могут содержаться в вышеуказанных регламентных документах, такие, как, например, минимальное количество спортсменов, подготовленных на местном уровне, в командах, принимающих участие в спортивных соревнованиях.

В соответствии со статьёй L. 223-1 Спортивного кодекса Франции, рефери и спортивные судьи должны осуществлять свои функции независимо и беспристрастно в соответствии с регламентами, принятыми соответствующими спортивными федерациями. При этом контроль за выполнением таких функций реализуется самими спортивными федерациями согласно их уставам.

4.10.2. Референтные положения регламентов международных спортивных организаций

Необходимо рассмотреть регламентные документы международных спортивных организаций на предмет наличия в них отсылок к законодательству, причём как к национальному, так и, в отдельных случаях, к международно-правовым нормам.

Следует отметить, что такие отсылки в указанных документах международных спортивных организаций встречаются далеко не часто, несмотря на то что основные принципы их деятельности можно назвать схожими, и если бы существовала универсальная настоятельная необходимость включения такого рода положений в регламенты этих организаций, то, скорее всего, можно было бы наблюдать их чаще; таковые можно разделить на следующие категории:

– указание на то, в соответствии с законодательством какого государства осуществляет свою деятельность данная международная

спортивная федерация (Международная федерация гандбола, Международная федерация гимнастики, Международная федерация баскетбола, Международная федерация дзюдо, Всемирная федерация кёрлинга, Международная федерация парусного спорта, Международная федерация фехтования);

– указание на применимое законодательство относительно проведения аудиторских проверок и осуществления финансовой деятельности данной спортивной федерации в целом (Международная федерация гандбола, Международная федерация баскетбола, Международная федерация дзюдо);

– указание на применимое законодательство в случае возникновения и разрешения каких-либо споров в соответствии с этими регламентными документами (ФИФА, Международная федерация гимнастики, Международная федерация бобслея и тобогана, Международная ассоциация любительского бокса, Международная федерация парусного спорта);

– указание на действующее законодательство об авторском праве (ФИФА, Международная ассоциация любительского бокса);

– установление запрета на обращение для разрешения споров в государственные суды, за исключением тех случаев, когда это напрямую устанавливается государственным законодательством (Международная ассоциация любительского бокса).

ФИФА

Как устанавливает часть 1 статьи 67 **Устава ФИФА**⁴³², ФИФА, её члены, конфедерации являются первоначальными владельцами всех прав, связанных с проводимыми соревнованиями и другими мероприятиями, подпадающими под их юрисдикцию, без каких-либо ограничений по времени, месту и закону. Такие права, кроме прочего, включают в себя все финансовые права, аудиовизуальные права, права на воспроизведение и трансляцию, маркетинговые и рекламные права, а также исключительные права, такие, как права на эмблемы и права, вытекающие из законодательства об авторском праве.

Согласно части 2 указанной статьи, Совет ФИФА принимает решения о том, как и в какой степени эти права могут использоваться.

Часть 1 статьи 57 Устава ФИФА устанавливает, что, в случае разрешения споров в Международном спортивном арбитражном суде, данный орган вправе дополнительно применять, кроме регламентных документов ФИФА, законодательство Швейцарии.

⁴³² FIFA Statutes // <http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/generic/02/78/29/07/fifastatutsweben_neutral.pdf>.

Международная федерация гандбола (ИГФ)

Согласно части 6 статьи 1 **Устава Международной федерации гандбола**⁴³³, ИГФ подпадает под действие законодательства Швейцарии.

Согласно части 5 статьи 11 названного документа, надзорный орган и внутренние аудиторы ИГФ осуществляют проверку финансовых отчётов данной спортивной федерации и проверяют их на предмет соответствия законодательству Швейцарии и международным стандартам по бухгалтерскому учёту.

Международная федерация гимнастики (ФИЖ)

Согласно статье 19.3 **Устава Международной федерации гимнастики (ред. от 01.01.2017)**⁴³⁴, назначаемые Генеральным секретарём для рассмотрения в рамках Дисциплинарной комиссии ФИЖ дел коллегии должны осуществлять свою деятельность в рамках законодательства Швейцарии и в соответствии с международными принципами и нормами права.

Согласно статье 20 указанного Устава, члены Апелляционного трибунала, рассматривая дела, должны действовать в соответствии с законодательством Швейцарии и международными признанными принципами и нормами права.

Международная федерация баскетбола (ФИБА)

Согласно пункту 2.2 **Общего устава Международной федерации баскетбола от 2014 года**⁴³⁵, на ФИБА распространяется действие швейцарского законодательства и данная международная спортивная федерация организована таким образом, чтобы иметь соответствующий правовой статус и быть соответствующим образом зарегистрированной.

Согласно пункту 3.1 названного документа, ФИБА является некоммерческой организацией и не преследует каких-либо целей получения выгоды. ФИБА преследует исключительно и непосредственно цели, представляющие общий интерес, в соответствии с законодательством Швейцарии.

ФИБА создаёт резервные фонды и использует их средства таким образом, как устанавливается законодательством Швейцарии (пункт 3.2).

⁴³³ Statutes of International Handball Federation // <http://ihf.info/files/Uploads/NewsAttachments/0_01%20-%20Statutes_GB.pdf>.

⁴³⁴ Statutes of Fédération Internationale de Gymnastique (Edition 2017) // <http://www.fig-gymnastics.com/publicdir/rules/files/main/20161025_Statutes%202017_E.pdf>.

⁴³⁵ FIBA General Statutes / Approved at the FIBA Congress of 28–29 August 2014 // <http://www.fiba.com/downloads/Regulations/2014/FIBAGeneralStatutes_ApprovedbyExtraordinaryCongress16March2014_English.pdf>.

Международная федерация дзюдо

В соответствии с Пreamбулой к **Уставу Международной федерации дзюдо**⁴³⁶, данная международная спортивная федерация является некоммерческой организацией в соответствии с законодательством Швейцарии.

Пунктом 7.1 Устава Международной федерации дзюдо определена структура, в которую входят Конгресс, Исполнительный комитет, Бюро, а также штатный аудитор, в тех случаях, когда этого требует законодательство.

Международная федерация бобслея и скелетона

Согласно пунктам 18.3 и 18.4 **Устава Международной федерации бобслея и скелетона (ред. от 2016 года)**⁴³⁷, решения Апелляционного трибунала Международной федерации бобслея и скелетона могут быть обжалованы исключительно в Международном спортивном арбитражном суде, при этом применимым правом является швейцарское право.

Международная ассоциация любительского бокса (АИБА)

Согласно пункту 56.1 **Устава Международной ассоциации любительского бокса**⁴³⁸, АИБА, каждая конфедерация и каждая национальная федерация являются первоначальными владельцами всех прав, связанных с соревнованиями по боксу и другими мероприятиями, подпадающими под их соответствующую юрисдикцию. Такие права, кроме прочего, включают в себя все финансовые права, аудиовизуальные права, права на воспроизведение и трансляцию, маркетинговые и рекламные права, а также исключительные права, такие, как права на эмблемы и права, вытекающие из законодательства об авторском праве.

Согласно пункту 67.3 Устава АИБА, обращение для разрешения споров в государственные суды запрещается, за исключением тех случаев, когда это напрямую устанавливается государственным законодательством.

Международный спортивный арбитражный суд, разрешая споры, связанные с обжалованием соответствующих органов АИБА, должен, после регламентов данной международной спортивной федерации, применять законодательство Швейцарии (пункт 67.5 Устава АИБА).

⁴³⁶ International Judo Federation Statutes // <<https://www.ijf.org/documents>>.

⁴³⁷ Statutes of the International Bobsleigh & Skeleton Federation (Edition 2016) // <http://www.ibsf.org/images/documents/downloads/IBSF_Statutes_01082016.pdf>.

⁴³⁸ AIBA Statutes // <<http://aiba.s3.amazonaws.com/2015/02/New-Version-of-the-2014-AIBA-Statutes.pdf>>.

Всемирная федерация кёрлинга

Как устанавливает пункт 1.1 **Устава Всемирной федерации кёрлинга**⁴³⁹, в то время как Совет директоров данной международной спортивной федерации вправе делегировать свои полномочия, он не вправе ни в каком отношении делегировать или отказаться от ответственности за разумное функционирование Всемирной федерации кёрлинга в соответствии с её Уставом, регламентными документами, а также в соответствии с законодательством того государства, на территории которого она осуществляет свою деятельность.

Международная федерация парусного спорта

В соответствии с пунктом 2.2 **Устава Международной федерации парусного спорта (ред. от 2016 года)**⁴⁴⁰, любые споры, возникающие в связи с действительностью или содержанием регламентных документов данной международной спортивной федерации, а также споры, вытекающие из их применения, подлежат исключительной юрисдикции судов Англии и Уэльса и их принципам, а разрешение таких споров осуществляется в соответствии с английским законодательством.

Подпункт «b» пункта 4 Устава Международной федерации парусного спорта содержит положения, касающиеся ассоциированных членов данной международной спортивной федерации. Под ассоциированным членом понимается организация, не признанная Международным олимпийским комитетом, однако продвигающая данный вид спорта в территориальных водах соответствующего государства или территории. Такой вид членства недоступен для организаций, управление которыми определяется или зависит от другого государства, а законодательство данного государства предписывает или требует, чтобы все соревнующиеся на определённой территории находились под полной юрисдикцией этого государства.

Лицо, занимающее должность члена Совета Международной федерации парусного спорта, должно быть от неё освобождено в том случае, если оно перестает её занимать в силу положений законодательства, или ему каким-либо иным образом запрещено быть членом органа, осуществляющего управление компанией, учреждённой в соответствии с законодательством острова Мэн (подпункт «d» пункта 63).

⁴³⁹ Constitution of the World Curling Federation // <<http://www.worldcurling.org/rules-and-regulations-downloads>>.

⁴⁴⁰ Constitution of the International Sailing Federation // <<http://www.sailing.org/documents/regulations/constitution.php>>; <[http://www.sailing.org/tools/documents/CONSTITUTION2017-\[21536\].pdf](http://www.sailing.org/tools/documents/CONSTITUTION2017-[21536].pdf)>.

Международная федерация фехтования

Согласно Пreamбуле к Уставу **Международной федерации фехтования**⁴⁴¹, на Международную федерацию фехтования распространяется законодательство того государства, на территории которого располагается её головной офис.

4.10.3. Референтные положения регламентных документов национальных спортивных организаций зарубежных государств

Имеется немало примеров того, когда в нормах регламентных документов национальных (на уровне государств) спортивных организаций содержатся отсылки (прямые или бланкетные) к государственным законам и подзаконным актам.

Приведём ряд примеров, отражающих особенности указанного взаимодействия норм спортивного права и *lex sportiva*.

Аргентина (футбол)

Общий регламент Ассоциации футбола Аргентины содержит ряд отсылок к законодательству Аргентины, в частности к **Закону Аргентины от 1973 года № 20.160 (с послед. изменениями) «Устав профессионального футбольного игрока»**⁴⁴², устанавливая необходимость для профессиональных спортивных клубов соблюдать требования, в нём предусмотренные (например, согласно пункту «d» статьи 213 и пункту «с» статьи 217 данного регламентного документа)⁴⁴³.

Как устанавливает пункт «d» статьи 213 **Общего регламента Ассоциации футбола Аргентины**, игрок вправе подать запрос на трансфер в профессиональный спортивный клуб при условии, что такой клуб соответствует требованиям, установленным в коллективных договорах и соответствующих законах.

В пункте «с» статьи 217 **Общего регламента Ассоциации футбола Аргентины** содержится отсылка к **Закону Аргентины «Устав профессионального футбольного игрока»** – в форме требования к включению профессионального спортсмена или спортсмена-любителя в

⁴⁴¹ Statutes of the International Fencing Federation // <<http://static.fie.org/uploads/16/82313-FIE%20Statutes%20ang.pdf>>.

⁴⁴² Закон Аргентины от 1973 года № 20.160 «Устав профессионального футбольного игрока» [Ley № 20.160 «Estatuto del jugador de futbol profesional»] // Boletín Oficial. – 23.02.1973. – № 22614. – P. 2. С послед. изменениями – <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/32637/norma.htm>>.

⁴⁴³ Reglamento General / Asociacion del Futbol Argentino // <http://www.afa.org.ar/upload/reglamento/Reglamento_General_AFA.pdf>.

иностранный спортивный клуб либо клуб, опосредованно входящий в Ассоциацию футбола Аргентины, строго в соответствии с положениями соответствующих регламентных документов ФИФА и с учётом положений вышеуказанного нормативно-правового акта.

Статья 243 Общего регламента Ассоциации футбола Аргентины устанавливает необходимость осуществления спортсменом своей деятельности с учётом всех своих обязанностей, предусмотренных действующим законодательством.

Бразилия (футбол)

Глава II «Административные положения» **Общего регламента по проведению соревнований – 2016 Бразильской конфедерации футбола**⁴⁴⁴ устанавливала, в числе прочего, обязанности членов Бразильской конфедерации футбола, выступающих в качестве организаторов официальных спортивных соревнований, внесённых в соответствующие календарные планы, а также соответствующие обязанности Управления по проведению соревнований Бразильской конфедерации футбола, содержит неоднократные отсылки к **Федеральному закону Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»**⁴⁴⁵.

В данном регламентном документе также содержится указание на смешанный характер регулирования деятельности в сфере спорта.

Согласно пункту III статьи 5 названного Общего регламента, Управление по проведению соревнований Бразильской конфедерации футбола в качестве технического органа, осуществляющего управление проведением соревнований, обязано осуществлять надзор за деятельностью омбудсмана по соревнованиям с учётом положений указанного нормативно-правового акта. Кроме того, устанавливается, что данный орган также получает отчёты о техническом состоянии стадионов в порядке, установленном Федеральным законом Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 «Об обеспечении безопасности болельщиков и о статусе болельщиков» (пункт IV статьи 5 названного регламента).

⁴⁴⁴ Regulamento Geral das Competições – 2016 / Confederação Brasileira de Futebol (Diretoria de Competições) // <http://cdn.cbf.com.br/content/201512/20151222142055_0.pdf>.

⁴⁴⁵ Федеральный закон Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах» [Lei № 10.671 de 15 de maio de 2003 «Estatuto de Defesa do Torcedor; Estatuto do Torcedor»] // <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.671.htm>.

Принимающие участие в таких спортивных соревнованиях спортивные федерации должны принимать необходимые технические и административные меры, необходимые, в том числе, для обеспечения безопасности, в частности, предусмотренные соответствующими статьями указанного Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 (пункт I статьи 6 названного регламента). Кроме того, прямая отсылка к данному нормативно-правовому акту содержится также и в § 1 статьи 7 указанного документа Бразильской конфедерации футбола.

Любые соревнования могут проводиться только на стадионах, одобренных компетентными органами в соответствии с действующим законодательством и данным регламентным документом (статья 14 названного регламента).

В данном регламентном документе также содержится указание на смешанный характер регулирования деятельности в сфере спорта.

Так, § 1 статьи 2 указанного Общего регламента Бразильской конфедерации футбола устанавливает, что, с учётом обязательных положений действующего федерального законодательства, в отношении спортивных соревнований, проводимых Бразильской конфедерацией футбола, действуют:

- правила игры в футбол, определяемые ФИФА;
- другие нормативные акты ФИФА;
- иные нормативные акты Бразильской конфедерации футбола;
- Бразильский Кодекс спортивной юстиции;
- национальные и международные нормы, направленные на борьбу с применением допинга.

Принимающие участие в спортивных соревнованиях спортивные федерации должны выполнять налоговые обязательства и обязанности по обеспечению социальной защиты, а также иные обязанности, предусмотренные действующим законодательством (пункт IX статьи 6 названного регламента).

Любой спортсмен, связанный с игрой, подлежит проверке на предмет применения им допинга с учётом соответствующих специальных норм законодательства (статья 29).

Спортивные клубы должны использовать униформу, предусмотренную их уставами, с учётом положений законодательства, касающихся руководящих принципов и ограничений в данной сфере (статья 26 названного регламента).

Ирландия (футбол)

Согласно части 2 Правила 42 Правил Футбольной ассоциации Ирландии⁴⁴⁶, устанавливающей минимальные и максимальные сроки действия контрактов клубов с профессиональными футболистами, контракты любой другой длительности, отличной от непосредственно установленной данным регламентным документом, допускаются, только если они соответствуют требованиям национального законодательства Ирландии.

Правило 5 «Обязанности членов и участников» Правил Футбольной ассоциации Ирландии устанавливает следующее:

«Члены Футбольной ассоциации Ирландии и участники наделены следующими обязанностями тогда, когда это является необходимым:

1. Соблюдать Правила ФАИ, а также правила соревнований, в которых они принимают участие;
2. Для защиты детей, участвующих в играх ассоциации футбола Ирландии, принимать такие меры, которые могут рассматриваться как необходимые для выполнения этого обязательства, и соблюдать требования законодательства, правил, регламентов, кодексов, программ, руководящих принципов, директив и решений в отношении обеспечения защиты и благополучия детей...».

Испания

Обращаясь к регламентным документам испанских спортивных федераций, можно наблюдать в них неоднократные ссылки на испанское законодательство, которые можно разделить на следующие основные категории:

- указание на источники нормативного регулирования деятельности федераций, в которые входит, в том числе, законодательство Испании;
- указания на необходимость соблюдения конкретных положений законодательства Испании;
- отсылки к законодательству Испании в контексте вопроса спортивного дисциплинарного режима и ответственности за совершение нарушений;
- нормы, касающиеся выполнения спортивными федерациями публичных функций.

⁴⁴⁶ Rules of the Association / Football Association of Ireland // <<http://www.fai.ie/sites/default/files/atoms/files/FAI%20RuleBook.pdf>>.

Испания (футбол)

Общий регламент Королевской испанской футбольной федерации 2016–2017 гг.⁴⁴⁷ предусматривает необходимость соблюдения положений испанского законодательства, в частности **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»**⁴⁴⁸ и некоторых других нормативно-правовых актов в части требований к территориальной организации испанских спортивных федераций, проведению профессиональных спортивных соревнований на международном уровне, а также реализации договорных отношений с профессиональными футболистами (статья 83, часть 6 статьи 99, статья 139, первый пункт Дополнительных положений к Книге II данного регламентного документа).

В соответствии с принципом, закреплённым в вышеуказанном Законе Испании, согласно которому территориальная организация испанских спортивных федераций должна соответствовать территориальному делению государства на автономные сообщества, клубы должны быть интегрированы и связаны в своей деятельности с соответствующими федерациями тех регионов, к которым они географически принадлежат (часть 6 статьи 99 Общего регламента).

Любое возможное соглашение, противоречащее положениям данной статьи, устанавливающей требования к спортивным клубам, будет интерпретироваться как мошенничество согласно испанскому законодательству (часть 4 статьи 108 Общего регламента).

Положения, содержащиеся в статьях Титула I Книги II Общего регламента Королевской испанской футбольной федерации, применяются без ущерба для положений, касающихся участия в профессиональных спортивных соревнованиях, проводимых на национальном уровне, содержащихся в вышеуказанном Законе Испании, а также для положений нормативно-правовых актов о спортивных акционерных обществах (первый пункт Дополнительных положений к Книге II Общего регламента).

Как устанавливает статья 83 вышеназванного Общего регламента, региональные спортивные футбольные федерации Испании руководствуются в своей деятельности действующим законодательством Испании, а также собственными уставами и регламентами (и иными документами).

Заключение и особенности контрактов с профессиональными футболистами, имеющими соответствующие лицензии, регулируются

⁴⁴⁷ Reglamento General / Real Federación Española de Fútbol // <http://cdn1.sefutbol.com/sites/default/files/reglamento_general_2016-2017_web.pdf>.

⁴⁴⁸ Закон Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. на 01.05.2015) «О спорте» [Ley № 10/1990, de 15 de octubre de 1990, del Deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. Última actualización publicada el 01.05.2015 – <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-25037>.

положениями действующего законодательства Испании и коллективными договорами (часть 1 статьи 139).

Испания (баскетбол)

Согласно статье 1 **Устава Федерации баскетбола Испании от 2015 года**⁴⁴⁹, Федерация баскетбола Испании является частным некоммерческим объединением, деятельность которого направлена на продвижение, управление и координацию баскетбола как вида спорта, во всех его проявлениях и вариациях, на всей национальной территории, в соответствии с действующим законодательством.

Президент данной спортивной федерации прекращает занимать свою должность в случаях дисквалификации или несовместимости с такой должностью, предусмотренной данным регламентным документом или действующим законодательством (пункт «g» части 2 статьи 26).

Функции и полномочия специального органа, ответственного за обеспечение деятельности тренеров данной спортивной федерации, а также содействующего их комплексной подготовке в сотрудничестве с региональными испанскими спортивными федерациями, определяются в соответствии с обязательными положениями, регулирующими применение действующего законодательства Испании в сфере обучения и назначения спортивных специалистов (часть 5 статьи 49).

Комиссия по вопросам здоровья и предотвращения применения допинга является органом, ответственным за профилактику, защиту и контроль в отношении здоровья, а также за предотвращение применения допинга в баскетболе в соответствии с действующим в данной сфере национальным и международным законодательством (часть 1 статьи 50 названного Устава).

В соответствии со статьёй 80 Устава Федерации баскетбола Испании, спортивные клубы, независимо от своей юридической формы, которую они принимают согласно национальному или региональному законодательству Испании, должны быть зарегистрированы в соответствующем Реестре спортивных ассоциаций.

Реорганизация спортивного клуба в спортивное акционерное общество или аффилирование спортивной команды к такому новому спортивному акционерному обществу регулируется положениями действующего законодательства Испании (статья 83).

Спортивные клубы выполняют, согласно пункту «g» статьи 86 данного регламентного документа, кроме обязанностей, предусмотренных данной статьёй, также и иные обязанности, предусмотренные

⁴⁴⁹ Estatutos de la Federación Española de Baloncesto / Aprobados por Asamblea General 30.05.2015 // <<http://www.feb.es/Documentos/Uploads/ESTATUTOS.pdf>>.

действующим законодательством, а также регламентными документами Федерации баскетбола Испании.

Ассоциация баскетбольных клубов Испании выполняет полномочия, связанные с проведением профессиональных соревнований, на условиях, предусмотренных действующим законодательством Испании а также регламентными документами (статье 87 данного регламентного документа).

В основные обязанности игроков входят, согласно пункту «d» статьи 93 указанного Устава, кроме обязанностей, предусмотренных данной статьёй, также и иные обязанности, предусмотренные действующим законодательством, а также регламентными документами Федерации баскетбола Испании.

Тренеры должны выполнять обязанности, предусмотренные действующим испанским законодательством (пункт «с» статьи 101). Аналогичное положение содержится в пункте «d» статьи 110 Устава Федерации баскетбола Испании относительно спортивных арбитров.

Согласно пункту «с» части 2 статьи 66 Устава Федерации баскетбола Испании от 2015 года, интеграция спортивных баскетбольных федераций автономных сообществ Испании в Федерацию баскетбола Испании осуществляется с учётом того, что спортивный дисциплинарный режим при проведении официальных соревнований по баскетболу на национальном уровне обеспечивается в соответствии с положениями Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте», **Королевского декрета Испании от 23.12.1992 № 1591/1992 (ред. на 01.02.2014) «О дисциплине в спорте»⁴⁵⁰**, а также регламентных документов Федерации баскетбола Испании независимо от аналогичных положений, действующих на региональных уровнях.

В соответствии с частью 1 статьи 116 Устава Федерации баскетбола Испании, Федерация баскетбола Испании устанавливает, в рамках своих полномочий, дисциплинарный режим в соответствии с указанными Законом и Королевским декретом Испании.

Согласно части 1 статьи 97 Устава Федерации баскетбола Испании, для того, чтобы Федерацией баскетбола Испании было признано объединение баскетбольных игроков, таким объединением должны быть соблюдены все требования, предусмотренные законодательством. Аналогичное требование предусмотрено частью 1 статьи 106 данного регламентного документа в отношении объединений баскетбольных

⁴⁵⁰ Королевский декрет Испании от 23.12.1992 № 1591/1992 «О дисциплине в спорте» [Real Decreto № 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva] // Boletín Oficial del Estado. – 19.02.1993. – № 43. – P. 5259–5273. В ред. на 01.02.2014 – <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1993-4678>>.

тренеров, а также частью 1 статьи 114 – в отношении объединений баскетбольных арбитров.

Испания (зимние виды спорта)

Согласно статье 1 **Устава Испанской федерации зимних видов спорта (ред. от 2015 года)**⁴⁵¹, Испанская федерация зимних видов спорта осуществляет свои полномочия в полной мере, для чего её деятельность регулируется положениями Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте», а также **Королевского декрета от 20.12.1991 № 1835/1991 (ред. на 01.05.2015) «Об испанских спортивных федерациях»**⁴⁵², иными положениями действующего испанского законодательства в сфере спорта, а также регламентными документами.

Кроме того, согласно положениям указанной статьи, Испанская федерация зимних видов спорта является некоммерческой организацией общественной пользы, в соответствии со статьёй 44 указанного Закона Испании.

Испанская федерация зимних видов спорта осуществляет, в дополнение к собственной деятельности, связанной с управлением, организацией и регламентацией, в координации с Высшим советом Испании по спорту и под его контролем, публичные функции административного характера в соответствии с положениями указанных выше нормативно-правовых актов (статья 2 Устава).

Независимо от уголовной, гражданской и административной ответственности, члены различных органов Испанской федерации зимних видов спорта несут отдельную ответственность за все реализуемые действия или принимаемые ими решения. Они в порядке, предусмотренном действующим законодательством Испании, а также регламентными документами данной спортивной федерации, несут ответственность за нарушение решений каких-либо органов этой спортивной федерации или совершение определённых нарушений (статья 19 Устава).

Согласно статье 8 Устава Испанской федерации зимних видов спорта, интеграция соответствующих спортивных федераций автономных сообществ Испании в Испанскую федерацию зимних видов спорта

⁴⁵¹ Estatutos de la Federación Española de Deportes de Hielo (Última modificación aprobada por la Comisión Directiva del CSD de 30 de junio de 2015) // <<http://www.fedhielo.com/wp-content/uploads/2015/12/Estatutos-Definitivos-FEDH-aprobados-por-CD-30-06-2015.pdf>>.

⁴⁵² Королевский декрет от 20.12.1991 № 1835/1991 «Об испанских спортивных федерациях» [Real Decreto № 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas] // Boletín Oficial del Estado. – 30.12.1991. – № 312. В ред. на 01.05.2015 – <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-30862>>.

осуществляется в соответствии с условиями, закреплёнными в указанном Законе Испании «О спорте».

Испанская федерация зимних видов спорта, в лице своего Комитета по техническому обеспечению и подготовке, осуществляет сотрудничество с соответствующими органами публичной власти национального и регионального уровней в области подготовки специалистов в сфере спорта, а также осуществления научных исследований и преподавания в сфере спорта в соответствии с пунктом «d» статьи 33 Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте», а также положениями регламентных документов (статья 17 названного Устава).

Согласно статье 34 Устава Испанской федерации зимних видов спорта (ред. от 2015 года), за нарушение правил игры и соревнований спортивный судья вправе налагать не только санкции, предусмотренные соответствующими регламентами о проведении таких соревнований, но и санкции, предусмотренные статьёй 79 Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте», а также Королевским декретом Испании от 23.12.1992 № 1591/1992 (ред. на 01.02.2014) «О дисциплине в спорте».

Согласно статье 40 Устава Испанской федерации зимних видов спорта, решения Апелляционного комитета Испанской федерации зимних видов спорта могут быть обжалованы в течение 15 рабочих дней в Испанский комитет по спортивной дисциплине в соответствии со статьёй 84 Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте».

Испания (теннис)

В соответствии со статьёй 1 **Устава Испанской королевской федерации тенниса от 2016 года**⁴⁵³, Испанская королевская федерация тенниса является частным объединением общественной пользы, деятельность которого регулируется Законом Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте» и Королевским декретом от 20.12.1991 № 1835/1991 (ред. на 01.05.2015) «Об испанских спортивных федерациях», иными положениями действующего испанского законодательства, а также регламентными документами и нормами самой указанной спортивной федерации.

Деятельность спортивных федераций по теннису автономных сообществ Испании регулируется действующим испанским законодательством национального и регионального уровней, а также соответствующими регламентными документами (часть 1 статьи 8 Устава). Согласно части 2 указанной статьи, в любом случае такие региональные

⁴⁵³ Estatutos de la Real Federación Española de Tenis de 2016 // Boletín Oficial del Estado. – 25.01.2016. – № 21. <http://www.rfet.es/es_rfet_transparencia_estatutos.html>.

спортивные федерации должны признавать компетенцию Испанской королевской федерации тенниса, в которую входят как публичные функции административного характера, так и иные функции, предусмотренные указанными Законом и Королевским декретом Испании и регламентными актами.

В соответствии с пунктом «с» части 3 статьи 11 Устава Испанской королевской федерации тенниса, интегрированные региональные федерации должны применять спортивный дисциплинарный режим, предусмотренный Законом Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте» и Королевским декретом Испании от 23.12.1992 № 1591/1992 (ред. на 01.02.2014) «О дисциплине в спорте», а также соответствующими регламентными документами.

Испанская королевская федерация тенниса должна признавать квалификации техников-тренеров, определяемые соответствующими законно признанными центрами в соответствии со статьёй 55.4 названного Закона Испании (статья 18 Устава).

Сфера спортивного дисциплинарного режима в случаях осуществления деятельности и проведения соревнований на национальном уровне, а также, при необходимости, на международном уровне распространяется на лиц, принимающих в них участие, и касается нарушений правил игры или соревнования, норм Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте», **Органического закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013 «О защите здоровья спортсменов и борьбе с применением допинга в спортивной деятельности»⁴⁵⁴, Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»⁴⁵⁵, Королевского декрета Испании от 23.12.1992 № 1591/1992 (ред. на 01.02.2014) «О дисциплине в спорте» (согласно части 1 статьи 50 Устава Испанской королевской федерации тенниса).**

Статья 7 Устава Испанской королевской федерации тенниса от 2016 года предусматривает функции данной спортивной федерации, которые являются публичными функциями административного характера, реализуемыми под руководством Высшего совета Испании по спорту. К таким функциям относятся, в частности, следующие:

⁴⁵⁴ Органический закон Испании от 20.06.2013 № 3/2013 «О защите здоровья спортсменов и борьбе с применением допинга в спортивной деятельности» [Ley Orgánica № 3/2013, de 20 de junio de 2013, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva] // Boletín Oficial del Estado. – 21.06.2013. – № 148. <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6732>>.

⁴⁵⁵ Закон Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте» [Ley № 19/2007, de 11 de julio de 2007, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 12.07.2007. – № 166. <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13408>>.

- оценивание и организация, при необходимости, спортивных мероприятий и соревнований, проводимых на национальном уровне;
- осуществление деятельности в сотрудничестве с региональными спортивными федерациями для продвижения данного вида спорта на всей территории государства;
- проектирование, разработка и внедрение, при необходимости, в сотрудничестве с региональными спортивными федерациями, планов по подготовке игроков, являющихся спортсменами высших достижений, а также участие в ведении их ежегодных списков;
- осуществление сотрудничества с национальными и региональными органами публичной власти в подготовке спортивных специалистов, а также в предотвращении, реализации контроля и пресечении использования запрещённых веществ и методов в спорте;
- организация или оказание поддержки в организации официальных международных спортивных соревнований, проводимых на территории Испании;
- осуществление дисциплинарной власти в спорте в соответствии с положениями действующего испанского законодательства и основных регламентных документов;
- осуществление контроля за использованием средств, предоставляемых в виде субвенций спортивным организациям на условиях, определённых Высшим советом Испании по спорту;
- исполнение, при необходимости, решений Административного спортивного трибунала.

Испания (гимнастика)

Согласно статье 2 Устава **Испанской королевской федерации гимнастики**⁴⁵⁶, деятельность Испанской королевской федерации гимнастики регулируется положениями Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте», Королевским декретом от 20.12.1991 № 1835/1991 (ред. на 01.05.2015) «Об испанских спортивных федерациях», а также положениями соответствующих регламентных документов.

Испанская королевская федерация гимнастики является общественно полезной организацией, которая пользуется соответствующими преимуществами, в том числе, предусмотренными Законом Испании «О спорте» (статья 3 Устава).

Согласно статье 22 Устава Испанской королевской федерации гимнастики, проведение выборов в Генеральную ассамблею Испанской королевской федерации гимнастики регулируется, в том числе, Законом

⁴⁵⁶ Estatutos Real Federación Española de Gimnasia // <<http://rfegimnasia.es/estatutos>>.

Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте» и Королевским декретом от 20.12.1991 № 1835/1991 (ред. на 01.05.2015) «Об испанских спортивных федерациях».

В обязанности спортивных тренеров в рамках рассматриваемой спортивной федерации входит, в том числе, соблюдение положений регламентных документов Испанской королевской федерации гимнастики, а также положений, касающихся дисциплинарного режима, закреплённых в Органическом законе Испании от 20.06.2013 № 3/2013 «О защите здоровья спортсменов и борьбе с применением допинга в спортивной деятельности», а также норм, принятых для целей исполнения данного нормативно-правового акта, действующим в сфере обеспечения здоровья спортсменов и противодействия применению допинга в спорте (статья 89 Устава).

Статья 93 Устава Испанской королевской федерации гимнастики предусматривает, что сфера спортивного дисциплинарного режима распространяется на нарушение правил игры и соревнований, нарушение основных норм в сфере спорта, закреплённых Законом Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте», Королевским декретом Испании от 23.12.1992 № 1591/1992 (ред. на 01.02.2014) «О дисциплине в спорте», и положениями, принятыми для их исполнения, а также нарушение норм, регулирующих отношения в сфере обеспечения здоровья спортсменов и противодействия допингу и закреплённых в Органическом законе Испании от 20.06.2013 № 3/2013 «О защите здоровья спортсменов и борьбе с применением допинга в спортивной деятельности».

В соответствии со статьёй 7 Устава Испанской королевской федерации гимнастики, Испанская королевская федерация гимнастики осуществляет, в том числе, следующие функции по управлению, организации и регламентации соответствующих видов спорта, в координации с Высшим советом Испании по спорту:

- оценка, регламентация и организация, по мере необходимости, спортивных мероприятий и соревнований на национальном уровне;
- осуществление деятельности в сотрудничестве с региональными спортивными федерациями для продвижения соответствующих видов спорта на всей территории Испании;
- проектирование, разработка и внедрение, при необходимости, в сотрудничестве с региональными спортивными федерациями, планов по подготовке гимнастов, являющихся спортсменами высокого уровня, а также участие в ведении их ежегодных списков;
- осуществление сотрудничества с национальными и региональными органами публичной власти в подготовке спортивных

специалистов, а также в предотвращении, реализации контроля и пресечении использования запрещённых веществ и методов в спорте;

– организация или содействие организации официальных международных спортивных соревнований, проводимых на территории Испании, а также обеспечение взаимодействия с соответствующими международными спортивными федерациями;

– осуществление дисциплинарных полномочий;

– осуществление контроля за использованием средств, предоставляемых в виде субвенций;

– исполнение, при необходимости, решений Административного спортивного трибунала;

– обеспечение соблюдения действующих в сфере спорта нормативно-правовых актов;

– выполнение иных полномочий, предусмотренных действующим законодательством Испании.

Италия (футбол)

Согласно пункту «п» части 1 статьи 3 **Статута Итальянской федерации футбола**⁴⁵⁷, Итальянская федерация футбола выполняет, в целях содействия и регулирования игры в футбол, все функции, установленные законодательством и данным регламентным документом, а также всеми положениями в рамках спортивного порядка на национальном и международном уровнях.

Согласно части 5 статьи 7 указанного Статута, организации, принимающие участие в национальных чемпионатах, принимают организационные, административные и контрольные меры с целью предотвращения совершения действий, противоречащих тем или иным образом принципам лояльности, честности и порядочности. И такие меры должны включать в себя надлежащие меры для обеспечения осуществления соответствующей спортивной деятельности в рамках закона и спортивного порядка.

Мексика (футбол)

Согласно пункту 8 статьи 3 **Статута Федерации футбола Мексики**⁴⁵⁸, целью деятельности Федерации футбола Мексики, в том числе, является осуществление контроля и требование строгого

⁴⁵⁷ Statuto della Federazione Italiana Giuoco Calcio // <<http://www.figc.it/it/86/3827/Norme.shtml>>; <[http://www.figc.it/Assets/contentresources_2/ContenutoGenerico/2.\\$plit/C_2_ContentutoGenerico_3827_Sezioni_1stSezioni_0_1stCapitoli_0_upfFileUpload_it.pdf](http://www.figc.it/Assets/contentresources_2/ContenutoGenerico/2.$plit/C_2_ContentutoGenerico_3827_Sezioni_1stSezioni_0_1stCapitoli_0_upfFileUpload_it.pdf)>.

⁴⁵⁸ Estatuto social / Federación Mexicana de Fútbol Asociación, A.C. // <http://www.femexfut.org.mx/portalv2/docs/reglamentos/new/GENERALES/Estatuto_Social.pdf>.

соблюдения законов, которые каким-либо образом регламентируют спортивную деятельность в сфере футбола, а также оказывают влияние на деятельность самой Федерации футбола Мексики.

США (футбол)

Согласно пункту 1 правила 105 Устава Федерации футбола США на период 2016–2017 гг., в соответствии с Законом США от 1978 года «О любительском спорте»⁴⁵⁹, а также требованиями ФИФА и Олимпийского комитета США, Федерация футбола США является автономной в своей деятельности по управлению футболом в США и не вправе делегировать свои функции по такому управлению⁴⁶⁰.

В соответствии с подпунктом 6 пункта 1 правила 212 Устава Федерации футбола США, каждая организация, являющаяся членом Федерации футбола США, обязана соблюдать положения Закона США от 1978 года «О любительском спорте».

Согласно подпункту 7 пункта 1 правила 321 Устава Федерации футбола США, в обязанности Совета спортсменов Федерации футбола США входит, в том числе, разработка внутренней политики своей деятельности и правил процедуры в соответствии с Законом США от 1978 года «О любительском спорте» и соответствующими регламентными документами.

В соответствии с пунктом 2 правила 431 Устава Федерации футбола США, назначение спортсменов в члены специальных комитетов Федерации футбола США производится в соответствии с положениями Закона США от 1978 года «О любительском спорте», а также устава Олимпийского комитета США и иных регламентных документов.

Франция (футбол)

Французские спортивные федерации учреждаются и действуют в соответствии с законодательством Франции, что нередко находит отражение в их уставах.

Как устанавливает часть 1 статьи 1 Статута Федерации футбола Франции (2016–2017)⁴⁶¹, Федерация футбола Франции основана

⁴⁵⁹ Ted Stevens Olympic and Amateur Sports Act // <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/36/220501>>.

⁴⁶⁰ 2016–2017 Bylaws of the United States Soccer Federation, Inc. / United States Soccer Federation // <<http://www.ussoccer.com/about/governance/bylaws>>.

⁴⁶¹ Statuts de la Fédération Française de Football (2016–2017) // <<http://www.fff.fr/la-fff/tous-les-statuts-et-reglements/statuts>>; <https://www.fff.fr/common/bib_res/ressources/450000/5500/161128155426_statuts_de_la_fff_saison_2016-2017.docx.pdf>.

07.04.1919, а её государственная полезность была признана в 1922 году с изданием Декрета от 04.12.1922.

Согласно части 3 статьи 1 Статута Федерации футбола Франции, деятельность Федерации футбола Франции регулируется **Законом Франции от 01.07.1901 «О соглашениях об основании ассоциации»**⁴⁶², а также иными действующими законами и регламентами. Кроме того, данная спортивная федерация обеспечивает соблюдение этических правил в спорте, установленных Национальным олимпийским и спортивным комитетом Франции, а также выполняет функции, предусмотренные Спортивным кодексом Франции.

Согласно части 1 статьи 32 Статута Федерации футбола Франции, в рамках данной спортивной федерации учреждается в соответствии с положениями Спортивного кодекса Франции организация, ответственная за управление профессиональным футболом, Профессиональная футбольная лига. Как устанавливает часть 2 указанной статьи, деятельность данной лиги регулируется Законом Франции от 01.07.1901 «О соглашениях об основании ассоциации», а также иными действующими законами и регламентами, в том числе по вопросам организации спорта.

Как устанавливает статья 15 **Внутреннего регламента Федерации футбола Франции (2016–2017)**, Исполнительный комитет Федерации футбола Франции вправе учреждать комиссии данной федерации с целью оказания содействия функционированию данной федерации в дополнение к тем, которые являются обязательными в соответствии с законодательством⁴⁶³.

Франция (волейбол)

В регламентных документах французских спортивных организаций также встречаются положения, представляющие собой отражение требований, изложенных в законодательстве Франции.

Согласно статье 1 Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2016/2017)⁴⁶⁴, деятельность Федерации волейбола Франции регулируется Законом Франции от 01.07.1901 «О соглашениях об основании ассоциации».

⁴⁶² Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association // <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570>>.

⁴⁶³ Règlement Intérieur (2016–2017) / Fédération Française de Football // <<http://www.fff.fr/la-fff/tous-les-statuts-et-reglements/statuts>>; <https://www.fff.fr/common/bib_res/ressources/450000/5000/16071910075_3_reglement_interieur_de_la_fff_saison_2016-2017.pdf>.

⁴⁶⁴ Statuts de la FFVB (Applicables pour la saison 2016/2017) // <http://extranet.ffvb.org/data/Files/manuel_juridique/2016-2017/ffvb_STATUTS_2016-17.pdf>.

Региональные и территориальные органы данной спортивной федерации представляют её в рамках своих территориальных пределов компетенции. Такие органы представляют собой зарегистрированные ассоциации, деятельность которых регулируется Законом Франции от 01.07.1901 «О соглашении об основании ассоциации», либо ассоциации, зарегистрированные в соответствии с законодательством департаментов Нижний Рейн, Верхний Рейн и Мозель (согласно статье 5.1 Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2016/2017)).

Национальная волейбольная лига Франции является юридическим лицом в форме объединения, деятельность которого также регулируется Законом Франции от 01.07.1901 «О соглашении об основании ассоциации» (согласно статье 5.2 Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2016/2017)).

Согласно статье 36 Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2016/2017), бухгалтерия Федерации волейбола Франции ведётся в соответствии с законодательством Франции и регламентными документами. Согласно указанной статье, Министру, ответственному за спорт, ежегодно представляются документы, в которых содержатся ответы об использовании предоставляемых данной спортивной федерации субвенций.

Согласно Преамбуле Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2016/2017), к документам, регулирующим функционирование и спортивную жизнь Федерации волейбола Франции, относятся следующие:

- Устав, на основании Спортивного кодекса Франции;
- Внутренний регламент, определяющий порядок функционирования органов данной спортивной Федерации, режим назначения их членов, а также их полномочия и процессуальные основания деятельности;
- иные внутренние регламентные документы (в том числе необходимость принятия которых предусмотрена Спортивным кодексом Франции).

Согласно статье 3 Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2016/2017), Федерация волейбола Франции состоит из аффилированных к ней спортивных объединений, как это предусмотрено Спортивным кодексом Франции.

Согласно пунктам 7 и 8 статьи 1 Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2016/2017), Федерация волейбола Франции с целью организации, поощрения и развития волейбола во Франции, осуществляет, в том числе, следующее:

– издание и обеспечение соблюдения технических правил, предусмотренных статьёй R131-32 Спортивного кодекса Франции, в том числе, правил, связанных с обеспечением безопасности и соблюдения профессиональной этики в волейболе;

– обеспечение медицинского наблюдения для спортсменов, согласно Спортивному кодексу Франции.

Согласно статье 32.1 Устава Федерации волейбола Франции (применимого к сезону 2016/2017), в рамках данной спортивной федерации в соответствии со Спортивным кодексом Франции учреждаются, в том числе, следующие комиссии:

- Избирательная комиссия;
- Центральная медицинская комиссия;
- Центральная арбитражная комиссия;
- Комиссия по спортивным агентам.

Франция (теннис)

Согласно статье 3 Устава Федерации тенниса Франции⁴⁶⁵, в Федерацию тенниса Франции входят аффилированные объединения, деятельность которых регулируется Спортивным кодексом Франции и Законом Франции от 01.07.1901 «О соглашении об основании ассоциации», в случаях, когда они находятся на территории французских департаментов и заморских территорий Франции, и иными положениями законодательства, если они зарегистрированы в департаментах Верхний Рейн, Нижний Рейн и Мозель, члены которых занимаются теннисом, пляжным теннисом, мини-теннисом и иными дисциплинами, согласно положениям действующего законодательства Франции, а также аффилированные мультиспортивные ассоциации, в рамках которых учреждены секции по теннису, которые соответствуют некоторым необходимым условиям, предусмотренным законодательством и регламентными документами данной спортивной федерации.

Соответствующим органом данной спортивной федерации не может быть отказано в членстве в Федерации тенниса Франции, за исключением ситуаций, если спортивная ассоциация, подавшая заявку, не соответствует условиям, указанным в статье R. 121-3 Спортивного кодекса Франции, либо если организация такой ассоциации не совместима с регламентными документами Федерации тенниса Франции (статья 4 Устава Федерации тенниса Франции).

⁴⁶⁵ Statuts de la FFT // <http://www.fft.fr/sites/default/files/pdf/statuts_2016.pdf>.

Великобритания (футбол)

Согласно пункту «z» статьи 2 Устава Футбольной ассоциации Англии⁴⁶⁶, содержащей основные используемые в данном регламентном документе определения, под словом «закон», применяемом в данном документе, понимается любое применимое право, нормативно-правовые акты, уставы, регламенты, приказы, правила или распоряжения суда, любое требование любого регулирующего органа, уполномоченного регулировать деятельность данной ассоциации, а также иные любые другие положения делегированного законодательства и подзаконных актов.

Кроме того, Устав Футбольной ассоциации Англии содержит ряд отсылок к Закону Великобритании от 2006 года «О компаниях»⁴⁶⁷, а также к Закону Великобритании от 1986 года «О банкротстве»⁴⁶⁸.

Таким образом, спортивное право и *lex sportiva*, имея сложные и многообразные интерреляции, образуют сложную ткань переплетения, интерференции.

Исследование особенностей взаимодействия норм права и положений регламентных документов спортивных организаций на примере указанных выше зарубежных государств позволяет выявить, что наиболее ярким примером такого взаимодействия является закрепление в национальном законодательстве требований к регламентным документам, к которым, в частности, относятся требования к содержанию таких документов (по ряду позиций), а также требования, касающиеся принятия конкретных дополнительных регламентных документов спортивными организациями, и, соответственно, касающиеся отражения таких требований в регламентных документах (со ссылками на законодательство).

Кроме того, в национальном законодательстве зачастую встречаются требования к соблюдению соответствующими субъектами спорта требований регламентных документов спортивных организаций, указания на значимость таких документов, а также нормы, касающиеся порядка и особенностей утверждения регламентных документов спортивных организаций.

Анализ норм регламентных документов указанных зарубежных спортивных организаций также позволил определить следующие иные виды наиболее часто встречающихся отсылок к национальному законодательству и указаний на него:

⁴⁶⁶ Articles of Association 2016–2017 / The Football Association // <<http://www.thefa.com/football-rules-governance/lawsandrules/rules-of-the-association>>.

⁴⁶⁷ Companies Act 2006 // <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents>>.

⁴⁶⁸ Insolvency Act 1986 // <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/45/contents>>.

– указание на источники нормативного регулирования деятельности спортивных организаций, в которые входит, в том числе, национальное законодательство;

– указания на необходимость соблюдения конкретных положений национального законодательства;

– отсылки к национальному законодательству в контексте вопроса спортивного дисциплинарного режима и ответственности за совершение нарушений;

– нормы, касающиеся выполнения спортивными организациями публичных функций.

Нередко в регламентах спортивных федераций можно встретить указания на двойственный характер регулирования их деятельности, а также дополнительные указания на обязательность соблюдения требований, уже установленных законодательством.

§ 4.11. Сочетание государственного, договорного регулирования и саморегулирования труда в сфере спорта

(Шевченко О.А.)

В науке трудового права сочетание централизованного, локального и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений рассматривается как характерная черта метода правового регулирования⁴⁶⁹.

С. А. Иванов указывал на то, что «роль государства как регулятора трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений должна быть сохранена, хотя в разных экономических условиях она может быть разной»⁴⁷⁰. Поддерживая приведённое суждение, ряд авторов указывает, что на современном этапе развития ещё длительный период вряд ли возможно будет отказаться от централизованного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений⁴⁷¹. Соотношение централизованного, локального и договорного регулирования изменяется в зависимости от социально-экономических, политических и других объективных факторов. В советский период в механизме правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений доминирующее положение занимал нормативный способ, что соответствовало существующей системе экономики.

Как верно указал К.Н. Гусов, сегодня приоритетным способом регулирования является сочетание централизованного и локального, законодательного и договорного регулирования труда. При этом соотношение метода всё больше изменяется в сторону расширения локального и договорного регулирования⁴⁷².

⁴⁶⁹ Иванов С.А. Советская наука трудового права: проблемы и перспективы развития // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. – М., 1975. – С. 10–11.

⁴⁷⁰ Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 53.

⁴⁷¹ Гусов К.Н. О роли индивидуального договорного регулирования труда на современном этапе // VIII междунауч.-практич. конф. «Сочетание государственного и договорного регулирования в сфере наёмного труда и социального обеспечения»: Матер. конф. / Под общ. ред. К.Н. Гусова; сост. О.А. Шевченко, М.И. Акатнова. – М., 2012; Андриановская И.И. Сочетание государственного и договорного регулирования – характерная черта метода трудового права // VIII междунауч.-практич. конф. «Сочетание государственного и договорного регулирования в сфере наёмного труда и социального обеспечения»: Матер. конф. / Под общ. ред. К.Н. Гусова; сост. О.А. Шевченко, М.И. Акатнова. – М., 2012.

⁴⁷² Гусов К.Н. О роли индивидуального договорного регулирования труда на современном этапе // VIII междунауч.-практич. конф. «Сочетание государственного и

В связи с этим в современных условиях актуален вопрос о надлежащем и оптимальном сочетании централизованного и децентрализованного (в том числе локального и индивидуального) способов регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, выявления этих пределов и особенностей.

В сфере регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений сочетаются и взаимодействуют рыночные механизмы и организующее начало государства. Такое взаимодействие уже предполагает наличие противоречий между целью экономической деятельности предпринимателя в рыночной экономике и социальными целями общества (в числе которых – обеспечение достойного труда), которые должно выражать государство.

На уровне работодателя это противоречие проявляется в том, что он должен обеспечивать эффективность (прибыльность) производства и одновременно выделять ресурсы на выполнение государственных нормативных требований, в том числе по созданию рабочих мест, по охране труда, по созданию условий труда, соответствующих требованиям охраны труда и безопасности производства, обеспечивать гарантированный минимум оплаты труда.

Государство должно активно содействовать становлению достойного труда. Достойный труд, согласно концепции МОТ, – это производительный труд, включающий безопасность и здоровые условия труда. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, принятая МКТ на 97-й сессии 10.06.2008, включает обеспечение всем работникам здоровых и безопасных условий труда, содержащихся в Программе достойного труда. Постоянное улучшение охраны труда базируется на соответствующих Конвенциях, рекомендациях и других материалах МОТ. Так, в июне 2006 года была принята Конвенция № 187 об основах, содействующих безопасности и гигиене труда⁴⁷³, которая призвана обеспечить в дальнейшем последовательный и системный подход к охране труда. Новая Конвенция требует от государств-членов добиваться постоянного улучшения охраны труда для предотвращения производственных травм, заболеваний и смертей от несчастных случаев на производстве.

договорного регулирования в сфере наёмного труда и социального обеспечения»: Матер. конф. / Под общ. ред. К.Н. Гусова; сост. О.А. Шевченко, М.И. Акатнова. – М., 2012.

⁴⁷³ Конвенция № 187 Международной организации труда «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда» / Принята в г. Женеве 15.06.2006 на 95-й сессии Генеральной конференции МОТ // <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c187_ru.htm>.

Таким образом, на современном этапе роль государства в регулировании трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений проявляется, прежде всего, в установлении на федеральном уровне минимальных гарантий, которые не могут быть понижены договором и на локальном уровне.

Сочетание централизованного и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений можно проиллюстрировать на следующем примере. В целях охраны личности работника и гарантированности выполнения им своих трудовых обязанностей, законодатель устанавливает определённые требования к состоянию здоровья работника. Этот критерий влияет на особенности договорного регулирования индивидуального трудового правоотношения. В Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – ТК РФ) предусмотрены обязательные медицинские осмотры (обследования) для некоторых категорий работников в целях определения их пригодности для выполнения поручаемой работы и предупреждения профессиональных заболеваний. Однако трудовой договор может быть изменён на основании медицинского заключения, выданного работнику в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В этом случае работодатель с письменного согласия работника переводит его на другую имеющуюся у него работу, не противопоказанную работнику по состоянию здоровья (статья 73 ТК РФ). Цель ограничения договорного регулирования в этом случае – гарантии прав работников при переводе в соответствии с медицинским заключением на другую (возможно – нижеоплачиваемую) работу. В то же время государство не может регулировать детали деятельности каждого работодателя и учитывать всё многообразие происходящих ежедневно изменений в экономике и в обществе. Поэтому регулирование частных вопросов труда в индивидуальных и коллективных трудовых договорах позволяет учитывать всю специфику в непосредственной деятельности работодателей. Вопрос разграничения сфер государственного и договорного регулирования остаётся на сегодня одним из самых актуальных. Так, многие из аспектов регулирования труда, которые ранее не имели существенного значения, сейчас привлекают всё больше внимания и оказывают всё большее воздействие на производительность труда и экономическую деятельность работодателей.

Трудовое законодательство учитывает специфику регулирования труда отдельных категорий работников, в том числе спортсменов и тренеров.

Рассмотрим пределы взаимодействия трудового законодательства и норм саморегулирования спортивных организаций.

Следует констатировать, что в Европе в настоящее время применяются различные средства для повышения экономической конкурентоспособности работодателей, в том числе путём снижения издержек на работников посредством ослабления влияния норм трудового права. Ослабление норм трудового права, отмена императивных норм, а также смягчение стандартов поведения часто называют модернизацией трудового права⁴⁷⁴.

В конце 2006 года Европейская комиссия опубликовала документ «Зелёная книга “Модернизация трудового права и решение проблем XXI века”», в которой подчёркивается необходимость развития гибких трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений и реформирования трудового права таким образом, чтобы оно способствовало экономическому росту. Однако к такой тенденции следует относиться осторожно. Если сопоставить нормы трудового законодательства с нормами саморегулирования спортивных организаций, то именно последние призваны регулировать гибкие трудовые отношения.

Рассмотрим взаимодействие норм саморегулирования спортивных организаций с нормами трудового права.

Традиционно трудовое право рассматривается как публичное право с присутствием частных элементов, наполненное императивными нормами, которые направлены на защиту работника как слабой стороны трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. В противном случае, данная отрасль права теряет смысл, а трудовые отношения могли бы регулироваться гражданско-правовыми нормами. Однако в российском контексте наблюдается и обратная тенденция – приватизация трудового законодательства, предполагающая сокращение публичных начал в правовом регулировании трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений и расширение договорных начал и саморегулирования. Примером тому служит глава 54.1 ТК РФ «Особенности регулирования труда спортсменов и тренеров»: в статье 348.1 ТК РФ указано, что особенности режима рабочего времени спортсменов, тренеров, привлечения их к сверхурочной работе, работе в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни, а также особенности оплаты труда спортсменов, тренеров в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни могут устанавливаться

⁴⁷⁴ Даулис Т. Либерализация трудового права в Литве: желания и возможности // Международное, российское и зарубежное законодательство о труде и социальном обеспечении: современное состояние (сравнительный анализ): Сб. матер. VII Междунар. науч.-практич. конфер. – М., 2011.

коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами. То есть закон допускает нормы-изъятия из общей системы трудового права.

В анализируемой статье 348.1 ТК РФ подчёркивается, что особенности регулирования труда спортсменов, тренеров устанавливаются трудовым законодательством, а также локальными нормативными актами, принимаемыми работодателями с учётом норм, утверждённых общероссийскими спортивными федерациями.

В настоящий момент бесспорным является влияние норм саморегулирования спортивных организаций на трудовые отношения спортсменов и тренеров.

Признание автономности спорта и норм саморегулирования спортивных организаций в России появилось не на пустом месте. Оно стало отражением общеевропейских тенденций и специфики этих общественных отношений⁴⁷⁵. С конца 1980-х гг. в официальные документы Совета Европы, ЕС стали включаться положения о так называемой автономии спортивных организаций, автономии спорта. Например, в Резолюции № 1602 (2008), принятой Парламентской Ассамблеей Совета Европы в январе 2008 года, подчёркивается, что «следует поддерживать и защищать независимый характер спортивных организаций и признать их право самостоятельно организовывать тот вид спорта, за который они отвечают»⁴⁷⁶. Автономия в спорте стала одним из главных пунктов повестки 11-й Конференции европейских министров, ответственных за развитие спорта, которая прошла в Афинах в декабре 2008 г.⁴⁷⁷

Большое значение в контексте обозначенной темы имеют Рекомендации Комитета министров Совета Европы № CM/Rec (2011)⁴⁷⁸, где сформулированы характерные черты автономии спорта. В частности, в них предлагается в качестве неотъемлемого элемента такой автономии рассматривать право негосударственных некоммерческих организаций в сфере спорта свободно устанавливать, изменять и толковать спортивные правила.

⁴⁷⁵ *Panagiotopoulos D.P.* Sporting activity in the European Union [Спортивная деятельность в Европейском Союзе] // *International Sports law Review Pandektis*. – 2003. – Vol. 5. – № 2. – P. 203–213.

⁴⁷⁶ Парламентская ассамблея Совета Европы // <<http://www.coe.int>>.

⁴⁷⁷ *Panagiotopoulos D.P.* The Application of the Lex sportiva in the Context of national Sports Law [Применение Lex sportiva в контексте национального спортивного права] // *International Sports law Review Pandektis*. – 2008. – Vol. 7. – № 1–2. – P. 1–12; *Auneau G.* The Treatment of Exceptional Sports CASes in Common, national and European Law: Moving Towards an International Customary Law of Sport // *International Sports law Review Pandektis*. – 2008. – Vol. 7. – № 1–2.

⁴⁷⁸ Документы Парламентской Ассамблеи Совета Европы // <<http://www.coe.int>>.

В силу того что государство на протяжении длительного времени сферой спорта не интересовалось, сформировались две крупные сферы его регулирования: сфера государственно-правовая и сфера саморегулирования.

Анализируя указанный вопрос, необходимо учитывать и фактор неоднородности общественных отношений в сфере физической культуры и спорта. В структуре спорта как целого выделяются составляющие его элементы: массовый спорт, профессиональный спорт, спорт высших достижений, олимпийское движение. Регулирование каждого из них строится на своей системе принципов.

Например, в соответствии с Олимпийской хартией, олимпизм представляет собой философию жизни, возвышающую и объединяющую в сбалансированное целое достоинство тела, воли и разума; связан со стремлением к созданию образа жизни, основывающегося на радости от усилия, на воспитательной ценности хорошего примера и на уважении к всеобщим основным этическим принципам.

В то же время спорт связан с организацией и проведением спортивных соревнований, за участие в которых и подготовку к которым в качестве своей основной деятельности спортсмены получают вознаграждение от их организаторов и/или заработную плату. Следовательно, вполне естественно, что применять единые нормы правового регулирования ко всем субъектам спорта не вполне правильно. Спортсмены, будучи работниками, вовлечены и в сферу профессионального спорта, и в сферу наёмного труда. Поэтому вполне логично, что особенности регулирования их труда в зависимости от вида общественных отношений будут закрепляться в нормах саморегулирования спортивных организаций.

Вместе с тем, трудовое право непосредственно влияет на спортивные отношения в вопросах создания рабочих мест, стабильности заработной платы, предотвращения массовой безработицы. Одной из основных задач трудового права (включая как законодательство, так и коллективно-договорные и локальные нормативные акты) является создание таких правовых механизмов, которые предотвращали бы ущемление трудовых прав работников, особенно в условиях экономических кризисов, потерю ими работы и заработка. Именно поэтому отношения, которые регулирует ТК РФ, напрямую затрагивают так называемую социальную безопасность. Наличие в ТК РФ защитных и гарантийных норм для спортсменов и тренеров – залог социального мира и стабильности, отказаться от которых не может ни одно государство.

Возвращаясь к вопросу об обязательности для работников – спортсменов и тренеров и работодателей – спортивных клубов норм саморегулирования спортивных организаций без их конкретизации в локальных нормативных актах, приходим к выводу: Трудовой кодекс РФ признаёт нормы, утверждаемые общероссийскими спортивными федерациями, при регулировании трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений с участием спортсменов и тренеров. Данные нормы должны учитываться работодателями в локальных нормативных актах (часть 3 статьи 348.1 ТК РФ), то есть они обязательны для работодателей, а также спортсменов и тренеров как работников. При этом спортивные федерации могут не выступать в качестве работодателей в отношении спортсменов и тренеров, а значит, их акты не являются локальными нормативными актами в смысле статьи 8 ТК РФ.

В тех случаях, когда нормы саморегулирования спортивных организаций не включены в локальные нормативные акты спортивного клуба, эти положения не будут обязательны для спортсменов и тренеров в трудовых отношениях.

Отвечая на вопрос о пределах взаимодействия трудового законодательства и норм саморегулирования спортивных организаций и их влияния на права и обязанности субъектов спорта, состоящих в трудовых отношениях, необходимо отметить следующее.

В статье 5 ТК РФ закреплён перечень источников трудового права – трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права. Правовые обычаи и регламентные акты спортивных федераций в него не включены.

В науке трудового права источники трудового права в течение продолжительного времени отождествлялись только с нормативными правовыми актами. В последние годы в соответствующей научной литературе говорится о расширении видового состава этих источников. По мнению М.В. Лушниковой, источник права как обобщающая категория охватывает не только нормативные акты, содержащие правовые нормы, но и иные правовые акты (ненормативные правовые установления)⁴⁷⁹.

Исходя из этого определения, нормы саморегулирования спортивных организаций могут являться специальным источником трудового права, поскольку в регулировании трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений действует принцип «Разрешено всё, кроме...», который подразумевает возможность применения здесь регламентных норм. В своём развитии какая-либо норма

⁴⁷⁹ Лушникова М.В. Правовой механизм социального партнёрства в регулировании трудовых и социально-обеспечительных отношений: Дис. докт юридич. наук. – М., 1997.

может пройти все ступени в иерархии источников права до включения в нормативный акт, поэтому существующие в спорте правила часто обкатывают подобные нормы до их закрепления в законе. Признать спортивные регламенты источником трудового права предлагалось в проекте рабочего варианта Трудового кодекса РФ. Однако идея поддержана не была по той причине, что статья 5 ТК РФ является общей и распространяется на всех работников и работодателей, а регламенты адресуются специальным субъектам. Именно поэтому акты спортивных федераций нашли своё закрепление только в специальной главе 54.1 ТК РФ, о чём говорилось выше.

Общий принцип трудового права, закреплённый в статье 8 ТК РФ, согласно которому локальные акты не могут ухудшать положение работника по сравнению с трудовым законодательством, иными нормативными правовыми актами, коллективными договорами, соглашениями⁴⁸⁰, в полной мере распространяется на регламентные акты спортивных организаций.

Вместе с тем вполне возможны случаи, когда спортивная федерация принимает норму, которая положение работника не ухудшает, но посвящена вопросу, который она не вправе самостоятельно решать, и такая норма влияет на права и обязанности работника.

Например, в Правилах вида спорта «Танцевальный спорт», утверждённых Приказом Минспорттуризма России от 31.03.2010 № 253⁴⁸¹, была закреплена обязанность спортсмена предъявить договор о страховании от несчастных случаев жизни и здоровья – в качестве условия допуска к соревнованию. Эта норма явилась в одном из исков предметом оспаривания в Хамовническом районном суде г. Москвы, так как, по мнению работника, такое положение ограничивает его право на труд (на участие в соревнованиях). Суд признал норму соответствующей закону и не ухудшающей права работника.

Другой пример – вопрос об ограничении лимита на легионеров в футболе, который до сих пор является дискуссионным.

В ТК РФ не определены компетенция спортивных федераций и пределы влияния норм саморегулирования спортивных организаций на права и обязанности спортсменов и тренеров. Решить эту проблему можно было закреплением исчерпывающего перечня вопросов, относящихся к компетенции спортивной федерации в сфере труда.

⁴⁸⁰ Хныкин Г.В. Становление и развитие локального трудового права в России // Труды юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. 2010. – Кн. 12.

⁴⁸¹ <<http://www.minsport.gov.ru>>.

Кроме того, нужно отметить, что во всех актах саморегулирования спортивных организаций заложен принцип спортивной справедливости. То есть если в регламентных актах спортивных федераций подразумеваются условия, прямо не указанные в тексте, их выявление входит в компетенцию спортивной федерации и юрисдикционного органа по рассмотрению споров. Подобный подход настороженно оценивается в науке трудового права. Вместе с тем специалисты сходятся во мнении, что «подразумеваемая компетенция» может иметь место. Вопрос о наличии и объеме этой компетенции в каждом отдельном случае есть вопрос толкования⁴⁸².

Представляется необходимым определить в ТК РФ пределы воздействия норм саморегулирования спортивных организаций на права и обязанности субъектов спорта, состоящих в трудовых отношениях. Но не приведёт ли такое воздействие к стиранию грани, например, между трудовым и гражданским правом?

Действительно, автономия спорта, договорный характер отношений спортсменов, тренеров и спортивных клубов, с одной стороны, приводят к смешению трудовых и гражданских отношений, и всё больше гражданско-правовых норм используется при регулировании трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений с участием субъектов спорта. С другой стороны, разделение права на публичное и частное (трудовое и гражданское) не является обязательным признаком всех мировых правовых систем: это отличительная характеристика континентальной (романо-германской) системы права.

Мы признаём идею о наличии комплексных институтов и отраслей законодательства. Эти сложные образования требуют подчас филигранной работы законодателя и высокой квалификации правоприменителя, поскольку любое пересечение норм порождает коллизии. Согласно общей рекомендации правоведов, нормы комплексных институтов и отраслей законодательства не должны противоречить нормам отраслевого законодательства, но одновременно должны иметь специальный характер, то есть здесь действует принцип «*Lex specialis derogat lex generalis*» («Специальный закон отменяет общий»)⁴⁸³.

Можно констатировать, что нормы саморегулирования спортивных организаций являются комплексными или смешанными.

⁴⁸² Лютов Н.Л. Российское трудовое законодательство и международные трудовые стандарты: соответствие и перспективы совершенствования. – М., 2012.

⁴⁸³ Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М., 2010.

До какого предела в трудовое право могут внедряться нормы саморегулирования спортивных организаций?

В целом существуют две основные модели ограничения свободы общественных отношений через нормотворчество. Первая модель состоит в установлении государством прямых ограничений, которые облекаются в императивные нормы, вводящие прямые запреты или позитивные предписания, из которых такие запреты недвусмысленно вытекают. Данную модель принято называть *ex-ante* моделью ограничения договорной свободы. Например, в статье 348.2 ТК РФ указано, что в трудовой договор со спортсменом, с тренером не могут включаться условия, ухудшающие положение работника по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами (часть 4 статьи 57 ТК РФ). Вторая модель – *ex-post* контроль договорной свободы – требует от законодателя закрепления на уровне закона общих оценочных стандартов, которым договор должен соответствовать. Особенность этой модели регулирования состоит в ретроспективности правоприменительной оценки.

Так, согласно той же статье 348.2 ТК РФ, работодатели обязаны как при приёме на работу, так и в период действия трудового договора знакомить спортсменов, тренеров под роспись с нормами, утверждёнными общероссийскими спортивными федерациями, правилами соответствующих видов спорта, положениями (регламентами) о спортивных соревнованиях, общероссийскими антидопинговыми правилами и антидопинговыми правилами, утверждёнными международными антидопинговыми организациями, условиями договоров работодателя со спонсорами (партнёрами), с рекламодателями, организаторами спортивных мероприятий и общероссийскими спортивными федерациями в части, непосредственно связанной с их трудовой деятельностью. Знакомить спортсменов, тренеров с указанными нормами, правилами, положениями (регламентами) и условиями в части, непосредственно связанной с их участием в спортивных мероприятиях в составе спортивной сборной команды Российской Федерации, обязана общероссийская спортивная федерация по соответствующим виду или видам спорта.

Нормы, утверждённые общероссийскими спортивными федерациями, действуют на спортсменов и тренеров опосредованно, через локальные нормативные акты работодателя. Но в этих нормах саморегулирования спортивных организаций как раз и устанавливаются минимальные стандарты в сфере труда для спортсменов и тренеров, обязательные для выполнения субъектами спорта.

Ограничения в виде императивных норм имеют массу преимуществ, к числу которых относятся предсказуемость регулятивного режима, так как нормы, утверждённые общероссийскими спортивными федерациями, не могут противоречить международным нормам, чёткие и однозначные ориентиры, которых необходимо придерживаться (например, запреты на употребление допинга). Императивные нормы достаточно чётко блокируют свободу договора.

Вместе с тем, нормы саморегулирования спортивных организаций имеют и недостатки. Например, нормы спортивных федераций о дисквалификации спортсменов и тренеров (в командных видах спорта), об ограничении возможности обращения в суд (в футболе) зачастую приводят к ограничению свободы труда и права на судебную защиту.

Примером недостаточного регулирования ex-ante-ограничения в виде императивных норм можно назвать обязанность работодателя обеспечить страхование жизни и здоровья спортсмена, закреплённую в статье 348.2 ТК РФ, в которой не обозначены минимальные размеры такого страхования, что на практике приводит к злоупотреблению правом со стороны работодателя.

В зарубежной науке случаи избыточного применения соответствующего ограничения обычно называют ложнопозитивным применением запрета, или ошибками первого типа (рода), а случаи недостаточного покрытия именуется ложноотрицательным применением запрета, или ошибками второго типа⁴⁸⁴. Введение конкретизированных императивных ограничений чревато ошибками обоих типов.

В то же время попытка законодателя минимизировать неизбежные последствия ложнопозитивного или ложнонегативного срабатывания таких императивных ограничений приводит к тому, что ему приходится создавать всё более и более сложные нормы со множеством исключений и уточнений, что значительно усложняет процесс достижения консенсуса в законодательном органе.

Например, в статье 348.5 ТК РФ указывается, что работодатель в определённых случаях обязан отстранить спортсмена от участия в спортивных соревнованиях. При этом устанавливаются следующие ограничения:

- требование об этом предъявлено общероссийской спортивной федерацией по соответствующим виду или видам спорта;
- требование должно быть предъявлено в соответствии с нормами, утверждёнными этой федерацией (при этом ТК РФ не регламентирует

⁴⁸⁴ Шаститко А.Е. Ошибки I и II рода в экономических обменах с участием третьей стороны-гаранта // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10; Карапетов А.Г., Савельев А.И. Свобода договора и её пределы: В 2 т. – М., 2012.

ситуацию, когда такой нормы нет, так как кодекс не может закреплять обязательность введения в регламентные акты норм саморегулирования спортивных организаций, не связанных с трудом);

– работодатель отстраняет спортсмена от участия в спортивных соревнованиях на весь период до устранения обстоятельств, явившихся основанием для отстранения (опять же не ясно, какой документ должна представить общероссийская спортивная федерация, не определены его форма, содержание, сроки исполнения и т.д.).

Некоторые юристы предлагают, на наш взгляд, вполне оптимальный подход к решению проблемы выбора оптимальной регулятивной модели. Этот подход основан на идее о том, что правовая система должна комбинировать обе модели. При этом отдавать приоритет модели *ex-ante*-контроля следует в тех случаях, когда изначально достаточно легко определить как неадекватность того или иного условия и правовую желательность ограничения свободы договора, так и те фактологические условия, которые оправдывают соответствующее ограничение. В таких случаях законодатель должен брать на себя ответственность и вводить некое конкретное императивное ограничение, которое стороны не смогут обойти⁴⁸⁵.

На основании изложенного можно прийти к некоторым выводам. Влияние норм саморегулирования спортивных организаций на трудовые отношения спортсменов и тренеров носит объективный, хотя и противоречивый характер. От неприятия императивов автономности спорта наукой трудового права в рассматриваемой сфере необходимо перейти к закреплению в ТК РФ дополнительных минимальных стандартов, помимо тех, что уже предусмотрены в главе 54.1 «Особенности регулирования труда спортсменов и тренеров». Соответственно, нормы саморегулирования спортивных организаций оказывают непосредственное влияние на трудовые отношения спортсменов и тренеров, однако такое воздействие должно быть ограничено в целях достижения оптимального согласования публичных и частных интересов субъектов спорта, вовлечённых в трудовые отношения.

⁴⁸⁵ *Korobkin R. Bounded Rationality, Standard Form Contracts and Unconscionability // The University of Chicago Law Review. – 2003. – № 70 (4). – P. 1203–1295.*

Вопросы для самоконтроля к Главе 4

1. Охарактеризуйте правовое регулирование в сфере спорта как интегральный инструмент публичного управления в данной сфере.

2. Охарактеризуйте основные подходы к выделению спортивного права в качестве самостоятельной комплексной отрасли права.

3. Что выступает в качестве предмета спортивного права?

4. Какие факторы могут оказывать влияние на выбор модели правового регулирования в сфере спорта в конкретном государстве?

5. Какая модель правового регулирования в сфере спорта, на Ваш взгляд, является наиболее эффективной для достижения государственных интересов в данной сфере?

6. Назовите основные категории актов, входящих в систему административно-правового обеспечения публичного управления спортом в Российской Федерации.

7. Назовите известные Вам действующие в мире кодифицированные нормативные правовые акты в сфере спорта.

8. Охарактеризуйте основные исторические тенденции развития мирового законодательства о спорте.

9. Назовите основные элементы *lex sportiva*.

10. Охарактеризуйте основные особенности взаимодействия спортивного права и *lex sportiva*.

11. Приведите несколько примеров отсылок к регламентным документам спортивных организаций в законодательстве Российской Федерации и законодательствах зарубежных государств.

12. Охарактеризуйте степень влияния норм саморегулирования спортивных организаций на трудовые отношения спортсменов и тренеров.

ГЛАВА 5. Система органов государственного управления в сфере спорта

§ 5.1. Системность государственного управления в сфере спорта и классификации моделей государственного управления в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Системность государственного управления в сфере спорта

Даже если рассматривать спорт как сферу со многими «игроками» (субъектами управления) и с разделением полномочий, отмечает Эдуардо Бланко Перейра, определённые функции могут осуществляться исключительно органами публичной власти⁴⁸⁶.

Представляют интерес вопросы о системе органов государственного управления в сфере спорта, о моделях построения системы органов государственного управления и налаживания процесса государственного управления в названной сфере.

По словам Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, «теория субординации (соподчинения)... раскрывает характер отношений между участниками (субъектами) правовых отношений. Эта теория видит сущность публичного права в образуемом в рамках осуществления публичной власти отношении подчинённости (соподчинения). В публичном праве нижестоящие и вышестоящие субъекты права связаны между собой отношениями подчинённости или соподчинения»⁴⁸⁷.

По словам А.Г. Матвеева, «в качестве примера классического онтологического определения понятия “система” можно привести дефиницию основоположника общей теории систем Л. фон Берталанфи, который понимал под системой комплекс взаимодействующих компонентов⁴⁸⁸... Каждую систему можно точно задать посредством определённых параметров... Система – это совокупность элементов, и без последних системы нет. Под элементом можно понимать далее неразложимый компонент системы при данном способе её рассмотрения. Иными словами, элемент, по Л.А. Блюменфельду, внутри системы

⁴⁸⁶ Blanco Pereira E. La gestión deportiva, sectores y ámbitos [Управление спортом: секторы и области] // <<http://agaxede.org/uploads/file/LA%20GESTION%20DEPORTIVA,%20SECTORES%20Y%20AMBITOS.pdf>>. – 16 p. – P. 6.

⁴⁸⁷ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 61.

⁴⁸⁸ Берталанфи, фон Л. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. – М.: Прогресс, 1969. – С. 23–82. – С. 29.

считается неделимым⁴⁸⁹. Акцентирование на гносеологическом аспекте понимания элемента является существенным, поскольку исследуемая система может быть разделена на объекты различными способами... Функцию ещё одной фундаментальной категории общей теории систем выполняет понятие структуры, т.е. совокупности устойчивых связей и отношений между элементами системы»⁴⁹⁰.

Именно системность обеспечивает синергетический эффект (эффективность совокупности элементов возрастает в результате особого сопряжения, конвергенции (от лат. *convergo* – «сближаю») отдельных частей в единое целое), мультипликативный эффект и кумулятивный эффект.

Многообразие моделей государственного управления в сфере спорта

Одним из недостатков государственного управления в сфере спорта может являться и нередко является недостаточное понимание национальных (общегосударственных), региональных или местных детерминантов специфики спорта, управления спортом и отношений между органами государственного управления и иными субъектами в сфере спорта, отсутствие чёткого понимания (и соответственно, отражения этого в нормативных правовых актах и концептуально-программных документах) модели государственного управления в сфере спорта, фактически реализованной в государстве, и экспектативной наиболее оптимальной, релевантной модели (ожидаемой, проектируемой модели, в том числе как меры идеального в развитии законодательства и основы целеполагания в этом).

Как обоснованно пишет О.А. Кашуро, «разработка научной модели, адекватной отражающей особенности моделируемого или описываемого объекта, является важным научным методом. В принципе, научное моделирование – это один из важных научно-методологических подходов в юридической науке, хотя и не часто используемый сегодня... Названный вопрос остаётся ещё очень слабо исследованным, не позволяя уйти от излишне упрощающей схематизации в теоретическом моделировании, позволяющем адекватно описать правовую и государственно-управленческую реальность в том или ином государстве в разрезе исследуемого тематического направления. Именно фундаментальное

⁴⁸⁹ Определение понятия системы и системного подхода // Системные исследования: Ежегодник. – М., 1970. – С. 37.

⁴⁹⁰ *Матвеев А.Г.* Система авторских прав в России: нормативные и теоретические модели: Дис. докт. юридич. наук: 12.00.03 / РГАИС. – М., 2017. – С. 113–114, 115, 117–118.

понимание сложных моделей позволит существенно улучшить государственное управление спортом, повысить его качество через подведение под него серьёзной научно-правовой и научно-управленческой основы»⁴⁹¹.

Андре-Ноэль Шаке выделяет такие модели государственного управления в сфере спорта, как **интервенционистская** и **неинтервенционистская** (либеральная). В Австрии, Чехии, Финляндии, Германии, Нидерландах, Швейцарии, Великобритании и на Кипре, по его словам, имеет место «неинтервенционистская модель» законодательства о спорте⁴⁹².

Рэймонд Сауэр выделяет **европейскую** и **американскую** модели управления спортом, между которыми существуют некоторые существенные различия. Во-первых, в европейской модели управления спортом спортивные лиги и руководство спортом функционально разделены, причём указанное руководство осуществляется как на национальном, так и на европейском уровнях. Тем не менее, сфера спорта является, как правило, самостоятельной и независимой и в Америке, и в Европе, поскольку европейские организации, руководящие спортом, такие, как Английская футбольная ассоциация и УЕФА, не являются государственными. По словам указанного автора, ключевое различие между двумя выделенными моделями заключается в том, что большинство лиг в Европе имеет открытую иерархическую структуру, которая позволяет осуществлять вступление в них новых членов на основе результатов спортивных состязаний. В США же – закрытая система, контроль над которой осуществляют сами владельцы спортивных лиг, что обуславливает монополистическую структуру лиг, которой присуща недостаточность количества соревнующихся спортивных команд. Такой принцип закрытости системы может рассматриваться как нарушающий антимонопольное законодательства США. Равно как и то, что требование УЕФА о том, что лиги должны состоять исключительно из команд одной и той же национальной принадлежности, является очевидным ограничением торговли⁴⁹³.

⁴⁹¹ Кашуро О.А. Особенности системы государственного управления в сфере спорта на региональном уровне в Индии // Нравственные императивы в праве. – 2016. – № 3. – С. 25–44. – С. 28–29.

⁴⁹² Chaker A.-N. Good governance in sport – A European survey. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004. – 101 p. – P. 7.

⁴⁹³ Sauer R.D. Sport, the State, and the Market [Спорт, государство и рынок] // Occasional Paper. – 2008. – № 49. – 24 p. – P. 18–19.

С.В. Алтухов выделяет 3 модели управления спортом:

– «**китайская модель**» (до распада СССР – «советская модель»): «в основе такой модели лежит принцип государственного подхода к управлению спортом»;

– «**американская модель**»: «суть этой модели заключается в том, что государство не оказывает прямой поддержки из бюджета, но освобождает от уплаты налогов национальные олимпийские комитеты в знак признания социальной значимости спорта в жизни общества; при этом признаётся приоритет национальных олимпийских комитетов в организации управления спортом в стране, и такая конфигурация, как правило, обходится без создания спортивного министерства»;

– «**бразильская модель**», отражающая «уникальность опыта» в управлении спортом в этом государстве⁴⁹⁴.

По мнению Иэна Хенри, можно говорить о 4 моделях национальных систем спорта государств-членов Европейского Союза, которые могут быть классифицированы на основе различных параметров. Первым таким параметром является роль органов публичной власти в сфере спорта; второй параметр связан с уровнем скоординированности деятельности различных субъектов спорта и заинтересованных сторон; третий параметр связан с соотношением функций государственного и частного секторов, а также добровольцев, в сфере спорта; а четвёртый – с адаптивностью системы спорта к изменениям спроса. «**Бюрократическая модель**» спорта характеризуется активной ролью государства в регулировании спорта, а также наличием развитой законодательной базы. В такой модели спорта частный сектор в лице спортивных организаций и потребителей оказывают несущественное воздействие на реализацию государственной политики в сфере спорта. К государствам с такой моделью спорта указанный автор отнёс Бельгию, Кипр, Чехию, Эстонию, Финляндию, Францию, Венгрию, Латвию, Литву, Мальту, Польшу, Португалию, Испанию, Словакию, Словению. В качестве второй модели выделена «**предпринимательская модель**», характеризуемая значительным участием рынка и влиянием его механизмов на систему спорта и спортивную деятельность. Роль органов публичной власти заключается, главным образом, в создании условий для возможности применения рыночных закономерностей к системе спорта. К государствам с реализованной предпринимательской моделью спорта относятся Великобритания и Ирландия. «**Миссионерская модель**» спорта предполагает существенное участие волонёрского сектора, которому государством предоставлены определённые полномочия. Такая модель

⁴⁹⁴ Алтухов С.В. Инвент-менеджмент в спорте. Управление спортивными мероприятиями: Уч.-методич. пособие. – М.: Советский спорт, 2013. – 208 с. – С. 18–19, 24–26.

характеризуется автономностью волонтерского движения и реализована, по мнению означенного автора, в Австрии, Дании, Германии, Италии и Швеции. Выделена также **«социальная модель»** системы спорта, основанная на широком участии гражданского общества в спорте в целом^{495, 496}

По мнению Карен Петри, Дирка Стэйнбэка и Уолтера Токарски, организационная структура спорта в государствах-членах Европейского Союза является пирамидоподобной. Организационную основу этой условной «пирамиды» составляют спортивные клубы, которые иерархически подчиняются региональным спортивным федерациям, которые, в свою очередь, подчинены национальным спортивным федерациям, вплоть до общеевропейского уровня. Также организация спорта в Европе характеризуется чётким разделением функций по управлению спортом между органами публичной власти и независимыми спортивными организациями. При этом государство всегда играет определённую роль в управлении спортом, не беря, однако, на себя полную ответственность за данную сферу и осуществляя сотрудничество с частным спортивным сектором. Несмотря на то что типы, количество и сферы компетенции зонтичных спортивных организаций могут различаться, во всех европейских государствах функционируют спортивные федерации, которые играют роль национальных представителей различных спортивных клубов или видов спорта, при этом на один вид спорта приходится лишь одна федерация. Единственным исключением среди государств Европейского союза является Великобритания, где спортсмены и спортивные клубы, осуществляющие свою деятельность по одному виде спорта, частично организованы в отдельные спортивные федерации по различным признакам, например, по признаку половой принадлежности или в зависимости от уровня профессионализма. При этом в ряде европейских государств вообще нет зонтичной спортивной организации, например, в Испании, где национальные спортивные федерации являются органом управления своими видами спортом в частном секторе наиболее высокого уровня. В других странах, таких, как Австрия, спортивные клубы и спортивные ассоциации объединены в разные зонтичные организации, которые также представляют виды спорта на национальном уровне, как и спортивные федерации. В других государствах функции зонтичной

⁴⁹⁵ Henry I. European Models of Sport: Governance, Organisational Change and Sports Policy in the EU // Hitotsubashi Journal of Arts and Sciences. – 2009. – Vol. 50. – № 1. – P. 41–52. – P. 42–43.

⁴⁹⁶ Понкин И.В., Соловьев А.А., Гребнев Р.Д. К вопросу о содержании европейской модели спорта // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». – 2014. – № 2. – С. 259–264.

организации ограничены влиянием полугосударственных органов в сфере спорта (например, как это реализовано в Великобритании)⁴⁹⁷.

Приведём для примеров **развёрнутые описания моделей государственного управления в сфере спорта в нескольких конкретных государствах** разных правовых систем – в Австралии, Индии, Испании, Канаде.

Модель, реализованная в Австралии. Особенности австралийской модели правового обеспечения в сфере спорта и государственного управления в сфере спорта, согласно С.В. Ботневу, являются:

– минимизация нормативного правового регулирования спорта на уровне федерации (Австралийского Союза), доминирующая отнесённость нормативного правового регулирования спорта на уровень субъектов федерации – штатов и территорий (исключение – достаточно развёрнутое регулирование статуса и деятельности Австралийской Комиссии по спорту); при этом отсутствуют (как на федеральном, так и на региональном уровнях) универсальные нормативные правовые акты о спорте (как, например, Спортивный кодекс Франции или российский Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 № 329-ФЗ);

– превалирование норм партикулярного нормативного правового регулирования спорта в общем объёме правового регулирования, когда урегулированы специальным законом вопросы несущественные или второстепенные (в устоявшемся в Европе понимании меры необходимого в правовом обеспечении спорта), тогда как важнейшие вопросы остаются неурегулированными специальными нормами, подпадая под действие общих норм австралийского законодательства;

– на региональном уровне сравнительно редко встречаются специализированные нормативные правовые акты, осуществляющие универсальное правовое регулирование непосредственно в сфере спорта (Закон, устанавливающий общие положения о спорте и активном отдыхе, принят только в одном из штатов – штате Виктория, в остальных же субъектах профильные нормативные правовые акты о спорте регулируют в основном лишь некоторые отдельные аспекты. Однако существенное внимание уделяется реализации разного рода программ, стратегий и планов, которые некоторым образом восполняют указанную недостаточность правового регулирования в данной сфере);

⁴⁹⁷ *Petry K., Steinbach D., Tokarski W. Sport systems in the countries of the European Union: similarities and differences [Спортивные системы в странах Европейского Союза: сходства и различия] // European Journal for Sport and Society. – 2004. – Vol. 1. – № 1. – P. 15–21. – P. 20, 18.*

– в отличие от других государств с англо-саксонской правовой системой, в Австралии судебные прецеденты обычно не выступают в качестве источников права и не имеют реального значения в правовом регулировании государственного управления в сфере спорта⁴⁹⁸.

Особенностями построения и функционирования системы государственного управления в сфере спорта в Австралии, согласно С.В. Ботневу, являются:

– реализована либеральная модель управления спортом, предусматривающая минимизацию вмешательства государства в дела спорта, в рамках этой модели государство выступает в большей мере в качестве гаранта законности и правопорядка в спорте; хотя в последнее десятилетие наметилась тенденция увеличения вмешательства государства в сфере спорта, его вмешательства в вопросы организации и функционирования спорта и управления спортом;

– отсутствие на федеральном уровне универсального государственного органа исполнительной власти с полной компетенцией именно в сфере спорта. Основными федеральными органами, осуществляющими государственное управление в сфере спорта в Австралии, являются Департамент регионального развития, местного самоуправления, искусств и спорта Австралии и подчинённая ему Австралийская Комиссия по спорту. Однако обозначенный Департамент осуществляет управление посредством указанной Комиссии, которая обладает существенно меньшей компетенцией как орган исполнительной власти, чем типичные министерства спорта в европейских государствах, реализуя по большей части только координирующие и консультативные полномочия;

– множественность, диверсифицированность субъектов государственного управления в сфере спорта, как наделённых статусом государственного органа исполнительной власти, так и государственно-общественных органов управления спортом на региональном уровне при явной гетерогенности обеспеченности такими органами и их активности в разных субъектах;

– особенности децентрализации в государственном управлении в сфере спорта (автономность Австралийской Комиссии по спорту по отношению к иерархически вышестоящему Департаменту регионального развития, местного самоуправления, искусств и спорта Австралии; наличие ряда независимых от них органов государственного управления (Национальный отдел по обеспечению законности в спорте, Австралийский

⁴⁹⁸ Ботнев С.В. Государственное управление в области спорта в Австралии / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013; Ботнев С.В. Особенности государственного управления в области спорта в Австралии: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.14 / РАНХиГС при Президенте РФ. – М., 2013.

антидопинговый орган в сфере спорта); отсутствие унифицированной и общеобязательной для всех субъектов федерации определённой модели управления в сфере спорта; децентрализованность административно-правового обеспечения в рассматриваемой области и др.)⁴⁹⁹.

Модель, реализованная в Индии. Согласно О.А. Кашуро, в современной Индии реализована гетерогенная регулятивно-распределённая система правового обеспечения государственного управления в сфере спорта, характеризующаяся: 1) отсутствием полномасштабного профильного регулирования на федеральном уровне, многообразием и существенным разнообразием подходов в регулировании спорта на уровне штатов и союзных территорий; 2) значительной гетерогенностью (вплоть до противоречивости) подходов в правовом обеспечении государственного управления в сфере спорта на уровне штатов Индии. Особенности государственного управления спортом в Индии на региональном уровне (уровне штатов и союзных территорий) является, согласно О.А. Кашуро, наличие (помимо органов исполнительной власти в сфере спорта; обычно это – Министерство или Департамент по делам спорта и молодежи) таких органов (не во всех штатах), как советы по вопросам спорта штатов и/или специально учреждаемые правительствами штатов или администрациями союзных территорий автономные организации («Sports Authority»). Причём анализ функционала и полномочий вышеуказанных органов управления спортом (прежде всего – советов и автономных органов) выявляет широкую их полиморфность – разнообразие их статуса и меры жёсткости их встроенности в систему органов государственной власти и их соподчинённости (или, напротив, их автономности)⁵⁰⁰.

Модель, реализованная в Испании. Организационная система спорта в Испании основана на принципе взаимного сотрудничества между государственным и частным секторами, на солидарной ответственности этих секторов за воспроизводство, продвижение и развитие спортивной деятельности. Органами публичного (государственного, муниципального) управления спортом Испании являются: Высший совет Испании по спорту; региональные общие дирекции по делам спорта автономных сообществ; органы местного самоуправления, органы муниципального управления в сфере спорта, муниципальные советы. Частный сегмент управления спортом включает следующие институции, осуществляющие управление в сфере спорта: Испанский олимпийский комитет; Испанский паралимпийский

⁴⁹⁹ Ботнев С.В. Государственное управление в области спорта в Австралии / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013; Ботнев С.В. Особенности государственного управления в области спорта в Австралии: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.14 / РАНХиГС при Президенте РФ. – М., 2013.

⁵⁰⁰ Кашуро О.А. Государственное управление в сфере спорта в Индии. – М., 2017.

комитет; профессиональные спортивные лиги; испанские спортивные федерации; региональные спортивные федерации; спортивные общества – юридические лица. Указанные субъекты публичного и иных видов управления в сфере спорта реализуют смешанную государственно-муниципально-частную систему финансирования спорта. Существенными особенностями испанской модели спортивного права являются следующие: 1) интервенционистский характер испанской модели государственного управления спортом и его правового обеспечения с конца 1970-х – начала 1980-х гг., обусловленный активным вмешательством государства в организацию спорта и доминированием государственного управления в общей структуре управления спортом в Испании; 2) смешанная государственно-муниципально-частная система финансирования спорта; 3) сложноструктурированный характер испанской системы управления спортом, обусловленный регионалистским характером государства и определяемой этим обстоятельством системой разграничения полномочий между центральной (общеевропейской) государственной властью и её органами (Высший совет Испании по спорту и др.), властями автономных сообществ и местными органами публичной власти, а также негосударственными «игроками» на этом поле (Испанский олимпийский комитет, Испанский паралимпийский комитет, профессиональные спортивные лиги, испанские спортивные федерации и другие спортивные федерации); 4) высокая степень «чувствительности» испанского законодательства о спорте к изменениям регламентации спорта на уровне Европейского Союза и оперативного корреспондирующего изменения. При этом Испания выступает среди европейских государств локомотивом совершенствования законодательства о спорте в части обеспечения безопасности проведения спортивных соревнований и спортивных зрелищных мероприятий⁵⁰¹.

Модель, реализованная в Канаде. Согласно Р.В. Казакову, система правового обеспечения государственного управления в сфере спорта в Канаде обладает следующими ключевыми административно-правовыми и иными особенностями:

– интегральный характер, её направленность на создание, реализацию и обеспечение интегрированной и комплексной канадской системы спорта, охватывающей весь социальный континуум и гарантирующей каждому человеку, независимо от его возраста, физической и спортивной подготовки и квалификации, широкий спектр возможностей для занятий спортом и спортивным досугом;

⁵⁰¹ Понкин И.В., Соловьёв А.А. Испанское законодательство о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – 158 с. – С. 60–62.

– в интегральной структуре административно-правового регулирования государственного управления в сфере спорта в Канаде и обеспечения государственных управленческих решений значительный объём занимают акты и документы провинций/территорий;

– связь публичных интересов в сфере спорта, определяющих программно-целевые характеристики административно-правового обеспечения государственного управления в сфере спорта в Канаде, с государственными приоритетами культурного развития страны и сохранения национального культурного наследия, в том числе сохранения этнических видов спорта коренных народов⁵⁰².

Согласно Р.В. Казакову, система государственного управления в сфере спорта в Канаде обладает следующими ключевыми административно-правовыми и иными особенностями:

1) развитие данной системы всё более приобретает циклический (по существу, близкий к диалектическому) характер, это проявляется в том, что применявшаяся в течение длительного времени в Канаде «либеральная» модель государственного управления в сфере спорта, сводившая вмешательство государства в автономную область спорта до минимума, предоставлявшая её действию регуляторов спортивной индустрии, в последние десятилетия постепенно вытесняется и замещается интервенционистской моделью, когда государство (в лице федерации и провинций / территорий) реализует всё более активно и масштабно свое государственно-управленческое вмешательство в этой области. Однако в настоящее время реализуются и проектируются изменения государственного управления в сфере спорта в Канаде, направленные на постепенное снижение доли участия органов государственного управления в общей структуре управления спортом в этой стране;

2) программно-целевые, деонтологические и структурно-функциональные особенности государственного управления в сфере спорта в Канаде определяются законодательно закреплёнными целями, задачами, государственными приоритетами и публичными интересами в сфере спорта. При этом фиксируется не только тесная связь публичных интересов в сфере спорта, определяющих направленность государственного управления в сфере спорта, с интересами экономического развития страны, но и тенденция усиления этой связи;

⁵⁰² Казаков Р.В. Законодательство о спорте и система государственного управления в области спорта в Канаде / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012; Казаков Р.В. Особенности государственного управления в области спорта в Канаде: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.14 / РАНХиГС при Президенте РФ. – М., 2012.

3) особенности государственного управления спортом в Канаде определяются особенностями федеративного устройства этого государства, в том числе существенной «асимметричностью» субъектов в составе Канады. Федеральное правительство и правительства провинций / территорий самостоятельно реализуют государственное управление в рассматриваемой области, при этом предметные области этих комплексов управленческих воздействий пересекаются, поэтому обоснованно говорить о сложноструктурной (комплексной и многоуровневой) интегральной системе государственного управления в сфере спорта, тесно связанной также с муниципальным управлением в сфере спорта. Анализ регионального опыта государственного управления в сфере спорта в Канаде и исследование распределения государственно-властных полномочий между федеральным и региональным уровнями дали необходимые и достаточные основания для вывода о доминировании деятельности органов государственной власти провинций / территорий в общей структуре государственного управления в сфере спорта в Канаде⁵⁰³.

Государственное управление в сфере спорта осуществляется в Канаде, как отмечает Р.В. Казаков, во взаимодействии с многочисленными и разнообразными негосударственными и государственно-общественными партнёрами, привлекаемыми к участию в осуществлении управления спортом, в реализации и развитии канадской спортивной политики в области, как спорта высших достижений, так и массового спорта, а также спортивного туризма, спортивного досуга и спортивной индустрии. При этом сделан акцент на интегрированное ресурсное обеспечение (подготовка спортивных тренерских кадров, выстраивание спортивной инфраструктуры и др.) как на важнейший детерминант развития системы спорта⁵⁰⁴.

Множество обстоятельств предопределяет выбор той или иной модели государственного управления в сфере спорта.

⁵⁰³ Казаков Р.В. Законодательство о спорте и система государственного управления в области спорта в Канаде / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012; Казаков Р.В. Особенности государственного управления в области спорта в Канаде: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.14 / РАНХиГС при Президенте РФ. – М., 2012.

⁵⁰⁴ Казаков Р.В. Законодательство о спорте и система государственного управления в области спорта в Канаде / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012; Казаков Р.В. Особенности государственного управления в области спорта в Канаде: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.14 / РАНХиГС при Президенте РФ. – М., 2012.

Классификации моделей государственного управления в сфере спорта

Обоснованно выделять нижеследующие **основные классификации моделей государственного управления в сфере спорта**⁵⁰⁵:

1) по основанию природы и статуса органов, реализующих публичное управление в сфере спорта:

1.1) модель реализации публичного управления спортом органами государственной власти:

1.1.1) государственные органы исполнительной власти – центральные (национальные; федеральные – для федераций) органы исполнительной власти в организационно-правовой форме министерства или департамента (Бразилия, Венесуэла, Российская Федерация, Франция);

1.1.2) региональные органы исполнительной власти и региональные консультативные органы (Австрия, Боливия, Испания, Российская Федерация, Перу, Швейцария);

1.1.3) иные органы исполнительной власти или специальные координирующие органы (Аргентина, Боливия, Гватемала, Испания, Мексика, США, Уругвай, Филиппины, Швейцария);

1.2) модель реализации публичного управления спортом специализированными государственными учреждениями в организационно-правовой форме «Институт» (Венесуэла, Коста-Рика, Куба, Перу, Португалия, Чили);

1.3) модель реализации публичного управления спортом негосударственными организациями, которым делегированы некоторые полномочия по государственному управлению (Австрия, Аргентина, Бразилия, Индия, Эквадор);

1.4) модель реализации публичного управления спортом органами со смешанной природой (с элементами органа государственной власти и, одновременно, негосударственной организации) (Италия – применительно к Национальному олимпийскому комитету⁵⁰⁶);

⁵⁰⁵ Понкин И.В., Понкина А.И. Классификации моделей регулирования спорта в мире // Нравственные императивы в праве. – 2014. – № 4. – С. 36–44. – С. 37–41.

⁵⁰⁶ См. о такого рода органах смешанной природы: Соловьёв А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – С. 38, 244–251.

2) по основанию степени централизации правового регулирования (гетерогенности правового регулирования в государстве на разных его уровнях управления или в разных частях государства) и централизации публичного управления спортом:

2.1) **централизованная модель** с некоторыми элементами децентрализации (Беларусь, Испания, Италия, Российская Федерация, Франция);

2.2) **децентрализованная модель** (Австралия, Канада, Новая Зеландия, США);

2.3) **гибридная модель** (Индия, Испания, Швейцария и др.);

3) по основанию географической привязки, отражающей традиции государственного управления в сфере спорта:

3.1) **европейская модель управления спортом**⁵⁰⁷ (Бельгия, Германия, Испания, Италия, Франция и др.);

3.2) **англо-саксонская модель управления спортом** (Великобритания, США и др.);

3.3) **азиатская модель управления спортом** (Китай, Япония и др.).

Приведём также классификацию, разработанную О.А. Кашуро и дополняющую представленную выше совокупность классификаций:

4) по основанию особенностей сложных моделей децентрализации государственного управления в сфере спорта⁵⁰⁸:

4.1) контаминационная модель государственного управления, под которой указанная автор понимает «управленческую парадигму, отражающую модель (включая совокупность управленческих подходов, стратегий и технологий) гетерогенной “вертикальной” децентрализации системы органов государственного управления и процесса государственного управления (преимущественно в крупных по территории федеративных государствах), характеризуемую следующими

⁵⁰⁷ См.: Понкин И.В., Соловьёв А.А., Гребнев Р.Д. К вопросу о содержании европейской модели спорта // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». – 2014. – № 2. – С. 259–264; Henry I. European Models of Sport: Governance, Organisational Change and Sports Policy in the EU // Hitotsubashi journal of arts and sciences. – 2009. – Vol. 50. – № 1. – P. 41–52; Chaker A.-N. Good governance in sport – A European survey. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004. – 101 p.; Parrish R. Sports Law and Policy in the European Union. – Manchester: Manchester University Press, 2003. – 271 p.

⁵⁰⁸ Кашуро О.А. Государственное управление в сфере спорта в Индии. – М., 2017; Кашуро О.А. Сложные формы и модели децентрализации публичного управления: поуровнево-диссоциированная и контаминационная модели государственного управления (административно-правовой анализ) // Право и государство: теория и практика. – 2017. – № 2; Кашуро О.А. Закон штата Харьяна (Индия) от 15.09.2016 № 30 «О совете по вопросам спорта штата Харьяна» // Нравственные императивы в праве. – 2016. – № 4.

существенными признаками: наличие определённой энтропийной свободы в распределении, делегировании и сопряжении (“слиянии”) компетенций; синергетическое сопряжение управленческих потенциалов различных уровней государственного управления через создание условий их интегральной взаимной дополнительности, комплементарности (взаимной дополняемости, достраиваемости друг друга до единого целого) с размыванием (“размораживанием”) жёстких границ (в отличие от поуровнево-диссоциированной модели) по-уровневой распределённости государственно-управленческой (политической, административной, фискальной и др.) компетенции и связанной с нею ответственности в рамках публичного сектора по уровням государственной власти (федеральным, субъектовым, несколькими местными уровнями), а также с обеспечением солидарной или субсидиарной (а не бюрократическо-автономной) государственно-управленческой компетенции по ряду сегментов предметно-объектной области государственного управления; высокие (по субъектам федеративного государства) системно-субъектовая множественность, многомерность и полиморфизм (разнообразие форм) государственно-общественных и частных структур (субъектов управления), которым делегированы отдельные государственно-властные (государственно-управленческие) полномочия, с синергетическим сопряжением управленческих потенциалов таких структур с управленческими потенциалами различных уровней государственного управления через создание условий их комплементарности; значительные казуальная (по-разовая, ситуативная, ситуационно-ориентированная) полисценарная детерминация и мобильность в оперативном изменении векторов и обеспечении полилатеральности (от гр. *poly* – множество + лат. *lateris* – грань, сторона) интерреляций (в том числе иерархичности и доминант ответственности) между уровнями государственного управления (и их элементами), оперативная адаптируемость этих интерреляций к быстро изменяющимся условиям предметно-объектной области государственного управления и окружающей среды, в том числе через управляемую компетентностную контаминацию (смешение); оперативность и многомерная вариативность в соответствующем перераспределении компетенций между вышеуказанными элементами системы управления (рационально “дрейфующие” центры управления)» (Индия);

4.2) поуровнево-диссоциированная модель государственного управления, под которой указанная автор понимает «управленческую парадигму, отражающую модель (включая совокупность управленческих подходов, стратегий и технологий) гетерогенной “вертикальной” децентрализации системы органов государственного управления и процесса государственного управления (преимущественно в крупных по территории федеративных государствах), характеризуемую следующими существенными признаками: выраженность уровней государственного управления и интерполирование компетенций органов государственного управления по этим уровням; при наличии правовых возможностей делегировать отдельные властные полномочия (пакеты полномочий) с уровня на уровень, такая возможность всё же достаточно затруднена; выраженная и принципиально отстаиваемая самостоятельность уровней государственного управления в ущерб консоциативности» (Испания, Швейцария)⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ *Кашуро О.А.* Государственное управление в сфере спорта в Индии. – М., 2017; *Кашуро О.А.* Сложные формы и модели децентрализации публичного управления: поуровнево-диссоциированная и контаминационная модели государственного управления (административно-правовой анализ) // Право и государство: теория и практика. – 2017. – № 2; *Кашуро О.А.* Закон штата Харьяна (Индия) от 15.09.2016 № 30 «О совете по вопросам спорта штата Харьяна» // Нравственные императивы в праве. – 2016. – № 4.

§ 5.2. Система органов государственного управления в сфере спорта в Российской Федерации

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Обобщённо, под **системой государственного и муниципального управления** понимаются единство и взаимосвязь органов государственного и муниципального управления и тех управляемых объектов, в отношении которых они реализуют свои управляющие воздействия: их сохраняют, изменяют или развивают. Практически в такой системе осуществляется сложное взаимодействие между органами государственного и муниципального управления и управляемыми объектами, в которое каждая из сторон вносит свой «вклад»⁵¹⁰.

Именно публично-властные полномочия выступают ключевым существенным признаком публичного управления, поскольку присущи лишь публичному управлению и отличают его от частного управления.

Согласно интерпретации А.Б. Зеленцова, **публичная администрация** в отличие от частной администрации, т.е. администрации организаций, не относящихся к структуре публичной – государственной и муниципальной – власти, характеризуется следующими чертами:

– публичная цель деятельности, направленной на удовлетворение общественных потребностей (публичных интересов) и обеспечение таких базовых социальных ценностей, как безопасность, справедливость, благосостояние;

– деятельность по реализации публичных целей осуществляется органами, являющимися официальными носителями публично-властных прерогатив, уполномоченными законом на их применение, в том числе на легитимное применение мер государственного принуждения;

– в отношениях с органами государственной и муниципальной администрации как официальными носителями публичной исполнительной власти индивиды и организации, не наделённые какими-либо публичными официальными полномочиями, выступают как частные лица, преследующие свой индивидуальный, партикулярный интерес;

– в отличие от частной администрации органы публичной администрации вправе издавать обязательные для третьих лиц, действующие *ad extra* (вовне) нормативные и индивидуальные акты, необходимые для реализации законов и обеспечения общественных интересов и инициатив⁵¹¹.

⁵¹⁰ Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 13.

⁵¹¹ Зеленцов А.Б. Административное право. – М., 2015. – 399 с. – С. 24.

Согласно определению А.Б. Зеленцова, публичная администрация представляет собой упорядоченную совокупность органов и учреждений, официально реализующих в рамках своей компетенции цели, задачи и функции исполнительной власти посредством издания административно-правовых актов и подчиняющихся в процессе своего функционирования нормам административного права⁵¹² (для среднего уровня интерпретации понятия «государственное управление» в рамках нашей концепции – см. § 2.1).

Общие вопросы физической культуры и спорта находятся, в соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации⁵¹³, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день в России в сфере спорта действует разветвлённая система органов, осуществляющих публичное управление в сфере спорта на всех уровнях, которые функционируют в постоянном взаимодействии друг с другом.

Так, одним из принципов законодательства о физической культуре и спорте является взаимодействие федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления со спортивными федерациями (в соответствии с пунктом 9 статьи 3 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁵¹⁴). Эти органы отнесены к субъектам физической культуры и спорта (согласно пункту 9 статьи 5 названного Федерального закона).

В структуру системы органов публичного управления в сфере спорта в Российской Федерации входят:

- 1) федеральные органы государственного управления:
 - Президент Российской Федерации;
 - система федеральных исполнительных органов государственной власти (Правительство Российской Федерации, Министерство спорта Российской Федерации, ряд других федеральных органов исполнительной

⁵¹² Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права: Учеб. пособие. – М.: Юнити-Дана, 2015. – С. 24; Зеленцов А.Б. Административное право. – М., 2015. – 399 с. – С. 24.

⁵¹³ Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

⁵¹⁴ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

власти; ряд советов и комиссий при Правительстве Российской Федерации);

– федеральный законодательный орган исполнительной власти (Федеральное Собрание Российской Федерации – Государственная Дума и Совет Федерации, а также их комитеты и комиссии)⁵¹⁵;

– федеральные органы государственной власти, не входящие в «ветви» исполнительной, законодательной или судебной власти, и их территориальные органы;

2) органы государственного управления субъектов Российской Федерации:

– высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)⁵¹⁶;

– система исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, профильный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере спорта, ряд других органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации);

– законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации⁵¹⁷;

3) органы местного самоуправления;

4) негосударственные-немуниципальные органы, которым делегированы отдельные полномочия в рамках государственного управления, а также консультативные органы (экспертные советы, общественные советы и др.).

⁵¹⁵ Поскольку одним из наиболее часто употребляемых и наиболее мощных инструментов государственного управления является нормативное правовое регулирование. – *Прим. авт.*

⁵¹⁶ Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учётом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации (пункт 6 статьи 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

⁵¹⁷ Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учётом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации (пункт 2 статьи 4 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

5.2.1. Органы, осуществляющие государственное управление в сфере спорта в Российской Федерации на федеральном уровне

Рассмотрим систему органов, осуществляющих публичное управление в сфере спорта на федеральном уровне.

Основным профильным органом в данной сфере является Министерство спорта Российской Федерации (федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта, согласно Федеральному закону от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁵¹⁸).

Министерство спорта Российской Федерации, согласно пункту 1 Положения о Министерстве спорта Российской Федерации, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 607 (ред. от 01.07.2016)⁵¹⁹, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры и спорта, а также по оказанию государственных услуг (включая предотвращение допинга в спорте и борьбу с ним) и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта.

Основные функции данного органа определены, главным образом, вышеупомянутыми нормативно-правовыми актами.

Отметим в их числе следующие (пункт 4 Положения о Министерстве спорта Российской Федерации, а также ряд статей Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»):

- внесение в Правительство Российской Федерации проектов нормативно-правовых актов, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, которые относятся к установленной сфере ведения Министерства спорта РФ, а также проектов плана работы и прогнозных показателей деятельности Министерства спорта РФ;
- самостоятельное принятие подзаконных нормативно-правовых актов;
- согласование решений о проведении на территории Российской Федерации международных спортивных соревнований;

⁵¹⁸ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

⁵¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 607 «О Министерстве спорта Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве спорта Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.06.2012. – № 26. – Ст. 3525. В ред. от 01.07.2016 – СПС «Гарант».

- определение основных направлений пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни;
- аккредитация общероссийских спортивных федераций;
- определение условий организации и осуществления образовательной, тренировочной и методической деятельности в области физической культуры и спорта;
- организация конгрессов, конференций, семинаров и иных мероприятий в установленной сфере деятельности Министерства спорта Российской Федерации;
- обобщение практики применения законодательства Российской Федерации, проведение анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности Министерства спорта РФ;
- взаимодействие с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности Министерства спорта РФ;
- реализация программ развития физической культуры и спорта в Российской Федерации;
- осуществление мероприятий по организации и проведению всероссийских спортивных соревнований инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, международных спортивных соревнований указанных лиц, а также подготовки к таким спортивным соревнованиям;
- организация проведения физкультурных и спортивных мероприятий с участием инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- участие в организации и проведении межрегиональных и всероссийских официальных физкультурных мероприятий;
- проведение мероприятий по подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации к Олимпийским играм и другим международным спортивным соревнованиям и участию в таких соревнованиях;
- проведение мероприятий по организации на территории Российской Федерации Олимпийских игр, чемпионатов и кубков мира, чемпионатов и кубков Европы и иных международных спортивных соревнований с учётом требований, установленных соответствующими международными спортивными организациями;
- утверждение и реализация Единого календарного плана межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

– осуществление материально-технического обеспечения и научно-методического и антидопингового обеспечения спортивных сборных команд Российской Федерации за счёт средств федерального бюджета;

– утверждение списков кандидатов в спортивные сборные команды Российской Федерации по видам спорта, формируемые общероссийскими спортивными федерациями;

– проведение мероприятий по пропаганде спорта, физической культуры и здорового образа жизни;

– осуществление научно-методического обеспечения в сфере спорта, организация издания научной, учебной и научно-популярной литературы по тематике спорта.

Министерство спорта Российской Федерации возглавляет **Министр спорта Российской Федерации**, у которого имеются **заместители**. Все указанные должностные лица наделены соответствующей компетенцией по государственному управлению в сфере спорта.

Кроме того, **в структуру Министерства спорта Российской Федерации входит ряд департаментов**, выполняющих функции по основным направлениям деятельности данного органа, в числе которых:

– Департамент государственной политики в сфере спорта и международного сотрудничества;

– Департамент спорта высших достижений;

– Департамент развития физической культуры и массового спорта;

– Департамент науки и образования;

– Правовой департамент;

– Департамент координации подготовки к чемпионату мира по футболу;

– Департамент инвестиционного развития и управления государственным имуществом;

– Департамент организации бюджетного процесса;

– Департамент бюджетного учёта, внутреннего финансового контроля и аудита;

– Департамент управления делами и контроля⁵²⁰.

В соответствии с пунктом 3 Положения о Министерстве спорта Российской Федерации, Министерство спорта Российской Федерации осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подведомственные организации. К таким подведомственным организациям относятся ряд федеральных государственных унитарных предприятий,

⁵²⁰ Департаменты Министерства спорта Российской Федерации // <<http://minsport.gov.ru/ministry/structure/departamenty-ministe/>>.

федеральных государственных бюджетных учреждений, академий, университетов, институтов и училищ⁵²¹.

При Министерстве спорта Российской Федерации также функционирует **Общественный совет**, который является постоянно действующим совещательно-консультативным органом общественного контроля⁵²².

В настоящее время общая направленность деятельности Министерства спорта Российской Федерации, его функции и задачи определяются, в том числе, Планом деятельности Министерства спорта Российской Федерации на 2016–2021 годы⁵²³.

Среди ожидаемых результатов деятельности Министерства спорта Российской Федерации по указанным направлениям отмечаются, в том числе, увеличение количества спортивных мероприятий для всех возрастных и социальных групп населения, увеличение доли граждан Российской Федерации, выполнивших нормативы Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО), обеспечение популяризации нравственных ценностей спорта и олимпизма, обеспечение проведения мероприятий по формированию здорового образа жизни граждан Российской Федерации, обеспечение совершенствования системы физического воспитания в образовательных организациях профессионального и высшего образования, увеличение количества студенческих спортивных клубов, обеспечение подготовки спортсменов высокого класса для участия в крупнейших международных соревнованиях, создание спортивной инфраструктуры для подготовки спортивных сборных команд Российской Федерации по всем олимпийским и паралимпийским видам спорта, обеспечение эффективного управления развитием отрасли физической культуры и спорта и т.д.⁵²⁴

Определённые функции в сфере спорта, в частности массового спорта и спорта высших достижений, осуществляет Правительство Российской Федерации, в рамках которого функционируют в настоящее время **Координационный совет по подготовке и проведению чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций**

⁵²¹ Подведомственные организации // <<http://minsport.gov.ru/ministry/sub-organizations/>>.

⁵²² Общественный совет при Министерстве спорта Российской Федерации // <<http://minsport.gov.ru/function/>>.

⁵²³ План деятельности Министерства спорта Российской Федерации на 2016–2021 годы // <http://minsport.gov.ru/2017/doc/Plan2016_2021_110117.pdf>.

⁵²⁴ Проект плана-графика деятельности Министерства спорта Российской Федерации на 2016–2021 годы // <http://minsport.gov.ru/2015/doc/Proekt-Plan_grafika-deiatelnosti-RF2016-2021.doc>.

FIFA 2017 года⁵²⁵ и Организационный комитет по подготовке и проведению XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в Красноярске⁵²⁶.

Согласно статье 16 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации»⁵²⁷, **Правительство Российской Федерации** разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма.

Определённой компетенцией наделены **заместитель председателя Правительства Российской Федерации** (с осени 2016 года – В.Л. Мутко) и **Департамент социального развития Правительства Российской Федерации**.

Действует также ряд **комиссий, советов, межведомственных комиссий**, к чьей компетенции отнесены некоторые вопросы спорта.

Например, **Межведомственная комиссия по организации и проведению на территории России международных спортивных соревнований⁵²⁸**.

Также среди иных органов отметим **Совет при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта**.

Названный Совет функционирует в соответствии с Указом Президента РФ от 28.07.2012 № 1058 (ред. от 02.01.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта»)⁵²⁹. Согласно пункту 1 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта, действует в целях обеспечения взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, физкультурно-спортивными объединениями и организациями, другими

⁵²⁵ Координационный совет по подготовке и проведению чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года // <<http://government.ru/department/369/events/>>.

⁵²⁶ Организационный комитет по подготовке и проведению XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в Красноярске // <<http://government.ru/department/295/events/>>.

⁵²⁷ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 22.12.1997. – № 51. – Ст. 5712. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант».

⁵²⁸ См., например: Виталий Мутко провёл заседание Межведомственной комиссии по организации и проведению на территории России международных спортивных соревнований // <<http://government.ru/news/26124/>>. – 17.01.2017.

⁵²⁹ Указ Президента Российской Федерации от 28.07.2012 № 1058 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.08.2012. – № 32. – Ст. 4479. В ред. от 02.01.2017 – СПС «Гарант».

организациями при рассмотрении вопросов, касающихся выработки и реализации государственной политики в области физической культуры и спорта, спорта высших достижений, а также подготовки, проведения Олимпийских и Паралимпийских игр, Всемирных универсиад, чемпионатов мира по различным видам спорта и участия в них российских спортсменов.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта выполняет ряд функций, в основном заключающихся в проведении аналитической работы и подготовке предложений по таким направлениям, как физическая культура и спорт, спорт высших достижений в целом, подготовка и проведение международных спортивных соревнований.

Согласно пункту «ш» части 1 статьи 20 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утверждённого Постановлением ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 21.12.2016)⁵³⁰, образован и функционирует **Комитет Государственной Думы по физической культуре, спорту, туризму и делам молодёжи**. Функции этого Комитета определены статьёй 19 вышеуказанного Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации действует **Временная комиссия Совета Федерации по вопросам подготовки и проведения в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу**⁵³¹, созданная Постановлением Совета Федерации ФС РФ от 08.07.2015 № 349-СФ (ред. от 26.10.2016)⁵³².

Те или иные вопросы спорта относятся к компетенции **различных комитетов Совета Федерации** Федерального Собрания Российской Федерации, но прежде всего к компетенции **Комитета Совета Федерации по социальной политике**⁵³³.

⁵³⁰ Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 16.02.1998. – № 7. – Ст. 801. В ред. от 21.12.2016 – СПС «Гарант».

⁵³¹ <http://www.council.gov.ru/structure/commissions/iccf_chm2018/>

⁵³² Постановление Совета Федерации ФС РФ от 08.07.2015 № 349-СФ (ред. от 26.10.2016) «О создании Временной комиссии Совета Федерации по вопросам подготовки и проведения в 2018 году в Российской Федерации чемпионата мира по футболу» // <http://www.council.gov.ru/structure/commissions/iccf_chm2018/regulations/57683/>; <<http://council.gov.ru/media/files/2Mnqareg5hWTI5Xe9FLSOUaIvPAfaZcL.pdf>>.

⁵³³ <<http://social.council.gov.ru/>>.

5.2.2. Органы, осуществляющие государственное управление в сфере спорта в Российской Федерации на региональном уровне

Согласно пункту «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации⁵³⁴, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта.

Более детально полномочия Российской Федерации и полномочия субъектов определены Федеральным законом от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁵³⁵. Статья 8 данного нормативно-правового акта содержит перечень полномочий субъектов Российской Федерации в сфере спорта.

Говоря об органах, реализующих государственное управление в сфере спорта в Российской Федерации, следует обратиться к Федеральному закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵³⁶.

Часть 1 статьи 21 названного Федерального закона устанавливает, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики, в том числе в сфере спорта.

Пункт 30 части 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением

⁵³⁴ Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

⁵³⁵ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

⁵³⁶ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант».

субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, организации и проведения официальных региональных и межмуниципальных физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, в том числе физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий по реализации Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО), обеспечения подготовки спортивных сборных команд субъекта Российской Федерации, в том числе среди лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, а также присвоения спортивных разрядов и соответствующих квалификационных категорий спортивных судей в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В систему органов, осуществляющих государственное управление в сфере спорта, входят законодательные органы субъектов Российской Федерации, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, профильные органы исполнительной власти в сфере физической культуры и спорта субъектов Российской Федерации, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в иных сферах (таких, как, например, образование и здравоохранение).

Осуществляемые в сфере спорта субъектами Российской Федерации функции между разными органами (различных видов в зависимости от субъекта) распределены по-разному.

Рассмотрим полномочия указанных органов на примерах нескольких субъектов Российской Федерации.

Республика Алтай

В Республике Алтай полномочия органов государственной власти в сфере спорта определены Законом Республики Алтай от 25.09.2008 № 81-РЗ (ред. от 21.10.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Алтай»⁵³⁷.

Статьей 2 указанного нормативно-правового акта на Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай возложены следующие полномочия в области физической культуры и спорта:

– принятие законов и иных нормативных правовых актов Республики Алтай, контроль за их исполнением;

⁵³⁷ Закон Республики Алтай от 25.09.2008 № 81-РЗ «О физической культуре и спорте в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2008. – № 52(58). Ч. 1. – С. 339. В ред. от 21.10.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

- определение основных направлений развития физической культуры и спорта в Республике Алтай;
- утверждение в составе республиканского бюджета Республики Алтай расходов на физическую культуру и спорт;
- учреждение почётных званий, наград, премий и иных форм поощрения в области физической культуры и спорта Республики Алтай.

Согласно статье 3 Закона Республики Алтай от 25.09.2008 № 81-РЗ (ред. от 21.10.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Алтай», Правительство Республики Алтай либо уполномоченный им Комитет по молодёжной политике, физической культуре и спорту Республики Алтай осуществляет следующие полномочия в рассматриваемой сфере:

- принятие нормативных правовых актов Республики Алтай в области физической культуры и спорта;
- определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта в Республике Алтай, принятие и реализация программ развития в этой области;
- учреждение почётных званий, наград, премий и иных форм поощрения Правительства Республики Алтай в области физической культуры и спорта;
- организация и проведение республиканских официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;
- утверждение порядка формирования и обеспечение спортивных сборных команд Республики Алтай;
- развитие детско-юношеского спорта в целях создания условий для подготовки спортивных сборных команд Республики Алтай и спортивного резерва для спортивных сборных команд Республики Алтай;
- содействие развитию массового спорта, спорта высших достижений, школьного спорта, студенческого спорта;
- содействие развитию профессионального спорта путём предоставления государственной поддержки физкультурно-спортивным организациям, основным видом деятельности которых является развитие профессионального спорта;
- содействие в осуществлении мероприятий по подготовке спортивных сборных команд Республики Алтай к всероссийским, межрегиональным и региональным спортивным мероприятиям и по участию в них;
- организация развития национальных видов спорта, в том числе установление порядка проведения спортивных мероприятий по национальным видам спорта, развивающимся в Республике Алтай;

- реализация мер по развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта в Республике Алтай;
- организация подготовки и дополнительного профессионального образования кадров в области физической культуры и спорта;
- участие в организации и проведении межрегиональных, всероссийских и международных спортивных соревнований и тренировочных мероприятий спортивных сборных команд Российской Федерации, проводимых на территории Республики Алтай;
- оказание содействия субъектам физической культуры и спорта, осуществляющим свою деятельность на территории Республики Алтай;
- участие в проведении государственной политики в области физической культуры и спорта;
- участие в осуществлении пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни;
- обеспечение деятельности региональных центров спортивной подготовки;
- участие в обеспечении подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации, и иные полномочия.

Более детализированно функции Комитета по молодёжной политике, физической культуре и спорту Республики Алтай определены Положением о Комитете по молодёжной политике, физической культуре и спорту Республики Алтай, утверждённым Постановлением Правительства Республики Алтай от 20.07.2006 № 178⁵³⁸.

Также представляется целесообразным привести статью 4 «Участие органов исполнительной власти Республики Алтай в сфере образования и здравоохранения в развитии физической культуры и спорта» Закона Республики Алтай от 25.09.2008 № 81-РЗ (ред. от 21.10.2016) «О физической культуре и спорте в Республике Алтай», часть 1 которой устанавливает, что уполномоченный Правительством Республики Алтай исполнительный орган государственной власти Республики Алтай в сфере образования:

- участвует в организации физкультурно-оздоровительной работы с детьми и молодёжью;

⁵³⁸ Постановление Правительства Республики Алтай от 20.07.2006 № 178 «Об утверждении Положения о Комитете по молодёжной политике, физической культуре и спорту Республики Алтай и признании утратившим силу постановления Правительства Республики Алтай от 22.03.2001 № 90» // СПС «Гарант».

- способствует привлечению к систематическим занятиям физической культурой и спортом в целях формирования здорового образа жизни обучающихся в образовательных организациях Республики Алтай;
- проводит массовые спортивные соревнования и спартакиады совместно с физкультурно-спортивными организациями;
- организует проведение ежегодного мониторинга физической подготовленности и физического развития обучающихся в порядке, устанавливаемом Правительством Республики Алтай;
- предусматривает реконструкцию и строительство спортивных сооружений и спортивных городков в государственных образовательных организациях Республики Алтай в соответствии с программами развития физической культуры и спорта.

Уполномоченный Правительством Республики Алтай исполнительный орган государственной власти Республики Алтай области здравоохранения:

- организует осуществление медицинского контроля за лицами, занимающимися физической культурой и спортом;
- определяет уровень физического развития населения;
- использует физическую подготовку как средство профилактики и лечения заболеваний (часть 2 статьи 4 названного акта).

Волгоградская область

Отдельные полномочия в области физической культуры и спорта законодательством Волгоградской области возложены на Волгоградскую областную Думу, которая принимает законы и иные нормативно-правовые акты Волгоградской области, в том числе о предоставлении налоговых льгот организациям, осуществляющим деятельность по проведению физкультурно-оздоровительной и спортивной работы; а также утверждает в рамках закона Волгоградской области об областном бюджете расходы на физическую культуру и спорт (в соответствии со статьёй 4 Закона Волгоградской области от 10.07.2007 № 1495-ОД (ред. от 07.11.2016) «О физической культуре и спорте в Волгоградской области»⁵³⁹).

Иные функции в данной сфере осуществляются Правительством Волгоградской области и Комитетом физической культуры и спорта Волгоградской области, согласно статье 5 Закона Волгоградской области от 10.07.2007 № 1495-ОД (ред. от 07.11.2016) «О физической культуре и спорте в Волгоградской области».

⁵³⁹ Закон Волгоградской области от 10.07.2007 № 1495-ОД «О физической культуре и спорте в Волгоградской области» // Волгоградская правда. – 18.07.2007. – № 130. В ред. от 07.11.2016 – СПС «КонсультантПлюс».

Комитет физической культуры и спорта Волгоградской области функционирует на основании Постановления Губернатора Волгоградской области от 24.11.2014 № 154 «Об утверждении Положения о комитете физической культуры и спорта Волгоградской области»⁵⁴⁰.

Указанным нормативно-правовым актом к полномочиям Комитета физической культуры и спорта Волгоградской области отнесены, в числе прочих, следующие:

- определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта в Волгоградской области;
- участие в подготовке программ развития видов спорта в части включения в них мероприятий по развитию детско-юношеского спорта, школьного спорта, массового спорта, спорта инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- разработка и реализация системы поощрения кадров в сфере физической культуры и спорта;
- организация и проведение областных и межмуниципальных официальных физкультурных и спортивных мероприятий;
- утверждение порядка формирования и организация обеспечения спортивных сборных команд Волгоградской области, содействие их подготовке;
- развитие детско-юношеского спорта в целях создания условий для подготовки спортивных сборных команд Волгоградской области и спортивного резерва для спортивных сборных команд Волгоградской области;
- содействие развитию детско-юношеского спорта, школьного спорта, студенческого спорта, массового спорта, спорта высших достижений и профессионального спорта;
- организация развития национальных видов спорта;
- реализация мер по развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта в Волгоградской области.
- обеспечение деятельности региональных центров спортивной подготовки;
- участие в обеспечении подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации;
- участие в пределах своей компетенции в проведении государственной политики в области физической культуры и спорта;

⁵⁴⁰ Постановление Губернатора Волгоградской области от 24.11.2014 № 154 «Об утверждении Положения о комитете физической культуры и спорта Волгоградской области» // СПС «Гарант».

– участие в пределах своей компетенции в организации и проведении межрегиональных, всероссийских и международных спортивных соревнований и тренировочных мероприятий спортивных сборных команд Российской Федерации, проводимых на территории Волгоградской области.

Город Москва

Согласно части 1 статьи 5 Закона г. Москвы от 15.07.2009 № 27 (ред. от 09.12.2015) «О физической культуре и спорте в городе Москве»⁵⁴¹, управление физической культурой и спортом в городе Москве осуществляется Правительством Москвы, уполномоченным органом и иными отраслевыми, функциональными и территориальными органами исполнительной власти города Москвы.

Согласно пункту 9 статьи 18 Закона г. Москвы от 20.12.2006 № 65 (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Москвы»⁵⁴², Правительство Москвы осуществляет регулирование и межведомственную координацию по вопросам физкультуры и спорта, организации и совершенствования физического воспитания населения, подготовки спортсменов.

Уполномоченным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта в городе Москве, выполняющим основные функции в данной сфере, является Департамент спорта и туризма города Москвы.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Департаменте спорта и туризма города Москвы, утверждённого Постановлением Правительства Москвы от 13.12.2016 № 872-ПП⁵⁴³, Департамент спорта и туризма города Москвы является отраслевым органом исполнительной власти города Москвы, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики, предоставлению государственных услуг в области физической культуры, спорта, туризма и гостиничного хозяйства.

Пунктом 4 названного Положения устанавливаются полномочия данного органа. Среди основных отметим следующие:

– разработка нормативно-правовых актов в соответствующей сфере;

⁵⁴¹ Закон г. Москвы от 15.07.2009 № 27 «О физической культуре и спорте в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 28.07.2009. – № 42. В ред. от 09.12.2015 – СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁴² Закон г. Москвы от 20.12.2006 № 65 «О Правительстве Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 24.01.2007. – № 5. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант».

⁵⁴³ Постановление Правительства Москвы от 13.12.2016 № 872-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте спорта и туризма города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 27.12.2016. – № 71. СПС «Гарант».

– принятие решений по определённому кругу вопросов, к которым, к примеру, отнесены присвоение спортивных разрядов и квалификационных категорий спортивных судей, предоставление субсидий за счёт средств бюджета города Москвы юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, формирование и утверждение Единого календарного плана физкультурных и спортивных мероприятий города Москвы, порядок утверждения положений (регламентов) об официальных физкультурных и спортивных мероприятиях города Москвы, требования к содержанию положений (регламентов) об официальных физкультурных и спортивных мероприятиях города Москвы, государственная аккредитация городских спортивных федераций;

– осуществление развития детско-юношеского спорта в целях создания условий для подготовки спортивных сборных команд города Москвы и спортивного резерва для спортивных сборных команд города Москвы;

– содействие развитию массового спорта, спорта высших достижений, профессионального спорта;

– участие в обеспечении подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации;

– методическое обеспечение организаций, осуществляющих спортивную подготовку;

– координация деятельности физкультурно-спортивных организаций города Москвы, подведомственных Департаменту, по подготовке спортивного резерва для спортивных сборных команд города Москвы и участию спортивных сборных команд города Москвы в межрегиональных и во всероссийских спортивных соревнованиях;

– создание условий для осуществления инновационной и экспериментальной деятельности в области физической культуры и спорта в городе Москве и внедрения достигнутых результатов в практику.

§ 5.3. Система органов государственного управления в сфере спорта за рубежом

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Как указывают Карен Петри, Дирк Стэйнбэк и Уолтер Токарски, в государствах Европейского Союза государственное управление в сфере спорта в целом реализуется широким спектром органов публичного управления (такими, как департаменты или министерства, наименования которых отражают их сферу деятельности) либо структурными подразделениями таких органов публичного управления более низкого уровня, входящими в состав других департаментов и министерств, как это имеет место, например, в Дании или в Финляндии. Разница в организации органов публичной власти, отвечающих за управление спортом, в государствах-членах Европейского Союза также обуславливается их политической структурой. Так, например, в унитарных государствах (таких, как Греция и Франция) государственное управление в сфере спорта в основном своём объёме осуществляется на национальном (центральном, федеральном) уровне, в то время как в федеративных государствах, например, в Германии и Австрии, ответственность за выполнение функций и осуществление полномочий в данной сфере преимущественно лежит на региональных органах публичной власти. Кроме того, в некоторых европейских государствах также функционируют и органы публичного управления в сфере спорта, выполняющие, главным образом, консультативные функции. При этом задачи, стоящие перед органами публичного управления, могут существенно различаться от государства к государству. Например, в Ирландии функционирует Совет по спорту который наделён законодательством некоторыми полномочиями и играет важную роль в реализации всех мер, связанных с негосударственным спортивным сектором и развитием спорта в Ирландии. В Финляндии действует Национальный совет по спорту, занимающийся исключительно политическими проблемами, возникающими в сфере спорта и их последствиями, затрагивая при этом деятельность негосударственного спортивного сектора⁵⁴⁴.

⁵⁴⁴ *Petry K., Steinbach D., Tokarski W.* Sport systems in the countries of the European Union: similarities and differences [Спортивные системы в странах Европейского Союза: сходства и различия] // *European Journal for Sport and Society*. – 2004. – Vol. 1. – № 1. – P. 15–21. – P. 17.

Анализ зарубежного опыта государственного управления в сфере спорта позволяет выделить следующие типы государственных органов, учреждений и организаций, реализующих государственное управление в сфере спорта.

5.3.1. Национальные (центральные) органы публичного управления спортом

Национальные (центральные; федеральные – для федераций) органы исполнительной власти в организационно-правовой форме министерства или департамента (или их структурного подразделения):

Австралия – Департамент спорта и отдыха (*Department of Sport and Recreation*)⁵⁴⁵;

Австрия – Министерство обороны и спорта Австрии (*Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport*)⁵⁴⁶;

Албания – Министерство образования и спорта (*Ministria e Arsimit dhe Sportit*)⁵⁴⁷;

Аргентина – Министерство образования и спорта (*Ministerio de Educación y Deportes*)⁵⁴⁸, в рамках которого функционирует Секретариат по спорту, физическому воспитанию и отдыху (*Secretaría de Deporte, Educación Física y Recreación*);

Белоруссия – Министерство спорта и туризма Республики Беларусь⁵⁴⁹;

Бельгия – Департамент культуры, молодёжи, спорта и СМИ (*Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media*)⁵⁵⁰;

Болгария – Министерство молодёжи и спорта (*Министерство на младежта и спорта*)⁵⁵¹;

Боливия – Министерство спорта (*Ministerio de Deportes*)⁵⁵²;

Босния и Герцеговина – Федеральное министерство культуры и спорта (*Federalno ministarstvo kulture i sporta*)⁵⁵³;

Бразилия – Министерство спорта (*Ministério do Esporte*)⁵⁵⁴;

⁵⁴⁵ <<https://www.dsr.wa.gov.au>>.

⁵⁴⁶ <<http://www.bmlvs.gv.at>>.

⁵⁴⁷ <<http://www.arsimi.gov.al>>.

⁵⁴⁸ <<https://www.argentina.gob.ar/deportes>>.

⁵⁴⁹ <<http://www.mst.by/ru/>>.

⁵⁵⁰ <<https://cjsm.be>>.

⁵⁵¹ <<http://mpes.government.bg>>.

⁵⁵² <<http://www.mindeportes.gob.bo>>.

⁵⁵³ <<http://www.fmks.gov.ba>>.

⁵⁵⁴ <<http://www.esporte.gov.br>>.

Великобритания – Департамент культуры, СМИ и спорта (*Department for Culture, Media and Sport*)⁵⁵⁵;

Венесуэла – Министерство народной власти Венесуэлы в сфере молодёжи и спорта (*Ministerio del Poder Popular para la Juventud y el Deporte*)⁵⁵⁶;

Гаити – Министерство по делам молодёжи, спорта и общественной активности (*Ministère de la Jeunesse, des Sports et de l'Action Civique*)⁵⁵⁷;

Гватемала – Министерство культуры и спорта Гватемалы (*Ministerio de Cultura y Deportes*)⁵⁵⁸;

Германия – Отдел по делам спорта (*Abteilung SP*) в рамках Федерального министерства внутренних дел (*Bundesministerium des Innern*)⁵⁵⁹;

Греция – Министерство культуры и спорта (*Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού*)⁵⁶⁰;

Дания – Министерство культуры (*Kulturministeriet*)⁵⁶¹;

Доминиканская Республика – Министерство спорта и отдыха (*Ministerio de Deportes y Recreación*)⁵⁶²;

Индия – Министерство по делам молодёжи и спорта (*Ministry of Youth Affairs and Sports*)⁵⁶³;

Ирландия – Министерство транспорта, туризма и спорта Ирландии (*An Roinn Iompair, Turasóireachta agus Spóirt*)⁵⁶⁴;

Испания – Министерство образования, культуры и спорта Испании (*Ministerio de Educación, Cultura y Deporte*)⁵⁶⁵;

Китай – Главное управление по вопросам спорта Китая (*国家体育总局, General Administration of Sport of China*)⁵⁶⁶;

Колумбия – Административный департамент спорта, отдыха, физической активности и использования свободного времени (*El Departamento Administrativo del Deporte la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre «Coldeportes»*)⁵⁶⁷;

⁵⁵⁵ <<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-culture-media-sport>>.

⁵⁵⁶ <<http://www.mindeporte.gob.ve/portal2015/>>.

⁵⁵⁷ <<http://www.servicpublics.gouv.ht/site/rsmo/MJSAC>>.

⁵⁵⁸ <<http://mcd.gob.gt>>.

⁵⁵⁹ <<http://www.bmi.bund.de>>; <http://www.bmi.bund.de/DE/Ministerium/Struktur-Abteilungen/Aufgaben-Abteilung-SP/aufgaben-abteilung-sp_node.html>.

⁵⁶⁰ <<http://www.yppo.gr/0/gindex.jsp>>.

⁵⁶¹ <<http://english.kum.dk/policy-areas/sport/>>.

⁵⁶² <<http://miderec.gob.do/>>.

⁵⁶³ <<http://yas.nic.in>>.

⁵⁶⁴ <<http://www.dttas.ie>>.

⁵⁶⁵ <<http://www.mecd.gob.es/portada-mecd>>.

⁵⁶⁶ <<http://www.sport.gov.cn>>.

⁵⁶⁷ <<http://www.coldeportes.gov.co>>.

Латвия – Министерство науки и образования Латвии (*Izglītības un zinātnes ministrija*)⁵⁶⁸;

Литва – Департамент физической культуры и спорта при Правительстве Литовской Республики (*Kūno kultūros ir sporto departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės*)⁵⁶⁹;

Лихтенштейн – Министерство инфраструктуры, окружающей среды и спорта (*Ministerium für Infrastruktur und Umwelt sowie Sport*)⁵⁷⁰;

Люксембург – Министерство спорта (*Ministère des Sports*)⁵⁷¹;

Марокко – Министерство по делам молодёжи и спорта (*Ministère de la Jeunesse et des Sports*)⁵⁷²;

Молдавия – Министерство молодёжи и спорта (*Ministerul Tineretului și Sportului*)⁵⁷³;

Монако – Департамент национального образования, по делам молодёжи и спорта (*Direction de l'Éducation Nationale de la Jeunesse et des Sports*)⁵⁷⁴;

Нидерланды – Министерство здравоохранения, социального обеспечения и спорта (*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*)⁵⁷⁵;

Норвегия – Министерство культуры (*Kulturdepartementet*)⁵⁷⁶;

Польша – Министерство спорта и туризма Польши (*Ministerstwa Sportu i Turystyki Rzeczypospolitej Polskiej*)⁵⁷⁷;

Румыния – Министерство молодёжи и спорта (*Ministerul Tineretului și Sportului*)⁵⁷⁸;

Сербия – Министерство по делам молодёжи и спорта (*Министарство омладине и спорта*)⁵⁷⁹;

Словакия – Министерство образования, науки, исследований и спорта Республики Словакия (*Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky*)⁵⁸⁰;

Словения – Министерство образования, науки и спорта (*Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport*)⁵⁸¹;

⁵⁶⁸ <<http://www.izm.gov.lv/lv/sports>>.

⁵⁶⁹ <<http://www.kksd.lt>>.

⁵⁷⁰ <<http://www.regierung.li/ministerien/ministerium-fuer-infrastruktur-und-umwelt-sowie-sport/>>.

⁵⁷¹ <<http://www.sport.public.lu/fr/structure-sport/ministere-sports/index.html>>.

⁵⁷² <<http://www.mjs.gov.ma>>.

⁵⁷³ <<http://www.mts.gov.md>>.

⁵⁷⁴ <<http://www.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Le-Gouvernement/Departement-de-l-Interieur/Direction-de-l-Education-Nationale-de-la-Jeunesse-et-des-Sports>>.

⁵⁷⁵ <<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport>>.

⁵⁷⁶ <<https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/id545/>>.

⁵⁷⁷ <<http://www.msport.gov.pl>>.

⁵⁷⁸ <<http://mts.ro>>.

⁵⁷⁹ <<https://www.mos.gov.rs>>.

⁵⁸⁰ <<https://www.minedu.sk>>.

Финляндия – Министерство образования и культуры (*Opetus- ja kulttuuriministeriö*)⁵⁸²;

Франция – Министерство по делам городов, молодёжи и спорта Франции (*Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports*)⁵⁸³;

Хорватия – Министерство науки, образования и спорта (*Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta*)⁵⁸⁴;

Черногория – Управление по делам молодёжи и спорта (*Uprava za mlade i sport*)⁵⁸⁵;

Чехия – Министерство образования, молодёжи и спорта (*Ministryně školství, mládeže a tělovýchovy*)⁵⁸⁶;

Чили – Министерство спорта (*Ministerio del Deporte*)⁵⁸⁷;

Швейцария – Союзное управление по делам спорта (*Office fédéral du sport*) при Министерстве обороны, защиты населения и спорта Швейцарии (*Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports*)⁵⁸⁸;

Швеция – Министерство здравоохранения и социальных дел Швеции (*Socialdepartementet*)⁵⁸⁹;

Эквадор – Министерство спорта (*Ministerio del Deporte*)⁵⁹⁰;

Эстония – Отдел спорта (*Sportiosakond*) Министерства культуры (*Kultuuriministeerium*)⁵⁹¹;

Южная Корея – Министерство культуры, спорта и туризма (*문화체육관광부*)⁵⁹²;

Япония – Министерство образования, культуры, спорта, науки и технологий Японии (*文部科学省, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology*)⁵⁹³.

581 <<http://www.mizs.gov.si>>.

582 <<http://www.minedu.fi/OPM/Liikunta/liikuntapolitiikka/?lang=fi>>.

583 <<http://www.sports.gouv.fr>>.

584 <<http://mzos.hr>>.

585 <<http://www.upravazamladeisport.me>>.

586 <<http://www.msmt.cz>>.

587 <<http://www.mindep.cl>>.

588 <<http://www.baspo.admin.ch>>.

589 <<http://www.regeringen.se/sveriges-regering/socialdepartementet/>>.

590 <<http://www.deporte.gob.ec>>.

591 <<http://www.kul.ee/et>>.

592 <<http://www.mcst.go.kr>>.

593 <<http://www.mext.go.jp>>.

Советы и иные координирующие и/или консультативные органы

Австралия – Австралийская спортивная комиссия (*Australian Sports Commission*)⁵⁹⁴, функционирующая в рамках Департамента здравоохранения (*Department of Health*);

Бразилия – Национальный совет по спорту при Министерстве спорта (*Conselho Nacional do Esporte*)⁵⁹⁵;

Венгрия – Государственный секретариат по вопросам спорта (*Sportért Felelős Államtitkárság*), входящий в структуру Министерства трудовых ресурсов Венгрии (*Emberi Erőforrások Minisztériuma*)⁵⁹⁶;

Гватемала – Национальный совет по спорту, физическому воспитанию и отдыху (*Consejo Nacional del Deporte, la Educación Física y Recreación*) (межведомственный координационный орган)⁵⁹⁷;

Гондурас – Государственный секретариат по культуре, искусству и спорту (*Secretaría de Cultura, Artes y Deportes de Honduras*)⁵⁹⁸;

Испания – Высший совет по спорту при Министерстве образования, культуры и спорта Испании (*Consejo Superior de Deportes*)⁵⁹⁹;

Италия – Управление по делам спорта (*Ufficio per lo sport*), входящее в состав Департамента по региональным вопросам, вопросам автономий и спорта⁶⁰⁰;

Коста-Рика – Национальный совет по спорту и отдыху (*Consejo Nacional del Deporte y la Recreación*)⁶⁰¹;

Люксембург – Высший совет по спорту (*Conseil supérieur des sports*)⁶⁰²;

Мальта – совет по спорту «Спорт на Мальте» (*Sport Malta*) под руководством Парламентского секретаря по вопросам исследований, инноваций, молодежи и спорта (*Secretary Parliamentary for Research, Innovation, Youth and Sport*) в рамках Министерства образования и занятости (*Ministry for Education and Employment*)⁶⁰³;

Мексика – Национальная комиссия по физической культуре и спорту Мексики (*Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte*)⁶⁰⁴;

⁵⁹⁴ <<http://www.ausport.gov.au>>.

⁵⁹⁵ <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/conselho-nacional-do-esporte>>.

⁵⁹⁶ <<http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/sportert-felelos-allamtitkarsag>>.

⁵⁹⁷ <<http://conader.com.gt>>.

⁵⁹⁸ <www.scad.gob.hn>.

⁵⁹⁹ <<http://www.csd.gob.es>>.

⁶⁰⁰ <<https://www.sportgoverno.it>>.

⁶⁰¹ <<http://www.icoder.go.cr>>.

⁶⁰² <<http://www.sport.public.lu/fr/structure-sport/conseil-superieur/index.html>>.

⁶⁰³ <<https://www.sportmalta.org.mt>>.

⁶⁰⁴ <<http://www.gob.mx/conade>>.

Парагвай – Национальный секретариат спорта (*Secretaría Nacional de Deporte*)⁶⁰⁵;

Польша – Постоянная парламентская Комиссия по физической культуре, спорту и туризму (*Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki*)⁶⁰⁶;

Словакия – Совет по спорту при Министерстве образования, науки, исследований и спорта Республики Словакия (*Rada ministra školstva, vedy, výskumu a športu SR pre šport*)⁶⁰⁷;

Уругвай – Национальный секретариат по делам спорта (*Secretaría Nacional de Deporte*)⁶⁰⁸;

Финляндия – Национальный совет по спорту (*Valtion liikuntaneuvosto*)⁶⁰⁹;

Франция – Национальный совет по спорту (*Conseil National du sport*)⁶¹⁰;

Чехия – Национальный совет по спорту, действующий в рамках Министерства образования, молодёжи и спорта (*Národní Rada pro sport*)⁶¹¹.

Специализированные государственные учреждения в организационно-правовой форме «Институт»

В некоторых государствах (Венесуэла, Куба, Никарагуа, Перу, Сальвадор, Португалия, Чили и др.) полномочия, связанные с государственным управлением в сфере спорта, выполняют государственные учреждения, созданные в организационно-правовой форме Института и, как правило, имеющие статус юридического лица. Существование такой организационно-правовой формы субъекта государственного управления спортом в немалой степени определяется автономностью спорта.

Примеры:

Венесуэла – Национальный институт спорта (*Instituto Nacional de Deportes*)⁶¹²;

Куба – Национальный институт спорта, физического воспитания и отдыха (*Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación*)⁶¹³;

⁶⁰⁵ <<http://www.snd.gov.py>>.

⁶⁰⁶ <<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=SKLADKOMST&NrKadencji=7&KodKom=KFS>>.

⁶⁰⁷ <<https://www.minedu.sk/rada-ministra-skolstva-vedy-vyskumu-a-sportu-sr-pre-sport/>>.

⁶⁰⁸ <<http://www.snd.gov.py/>>.

⁶⁰⁹ <<http://www.liikuntaneuvosto.fi>>.

⁶¹⁰ <<http://www.sports.gouv.fr/organisation/organisation-du-sport-en-france/les-principaux-aactes/article/Comite-francais-du-sport-15008>>.

⁶¹¹ <<http://www.msmt.cz/sport-1/narodni-rada-pro-sport>>.

⁶¹² <<http://www.ind.gob.ve>>.

⁶¹³ <<http://www.inder.cu>>.

Никарагуа – Институт спорта Никарагуа (*Instituto Nicaraguense de Deportes*)⁶¹⁴;

Панама – Институт спорта Панама (*Instituto Panameño de Deportes*)⁶¹⁵;

Перу – Перуанский институт спорта (*Instituto Peruano del Deporte*)⁶¹⁶;

Португалия – Португальский институт спорта и молодёжи (*Instituto Português do Desporto e Juventude*)⁶¹⁷;

Сальвадор – Национальный институт спорта Сальвадора (*Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador*)⁶¹⁸;

Чили – Национальный институт спорта (*Instituto Nacional de Deporte*)⁶¹⁹ при Министерстве спорта Чили.

Португальский институт спорта и молодёжи является государственным учреждением в системе органов исполнительной власти. Национальный институт спорта Венесуэлы является государственным учреждением со статусом юридического лица и собственным имуществом при Министерстве народной власти. Национальный институт спорта, физкультурного воспитания и отдыха Кубы является автономной организацией со статусом юридического лица и собственным имуществом. Перуанский институт спорта является децентрализованной государственной организацией министерского уровня при Председателе Совета министров Перу. Национальный институт спорта Чили является децентрализованной государственной организацией со статусом юридического лица и собственным имуществом.

Негосударственные организации, которым делегированы некоторые государственные полномочия

В Австрии, Аргентине, Бразилии, Ирландии и Эквадоре действуют негосударственные организации, на которые возложены полномочия по государственному управлению в сфере спорта.

Примеры:

Австрия – Австрийская федеральная спортивная организация (*Österreichische Bundes-Sportorganisation*)⁶²⁰;

Ирландия – Ирландский спортивный совет «Спорт Ирландии» (*Sport Ireland*)⁶²¹;

⁶¹⁴ <<http://www.ind.gob.ni>>.

⁶¹⁵ <<http://pandportes.gob.pa>>.

⁶¹⁶ <<http://www.ipd.gob.pe>>.

⁶¹⁷ <<http://www.idesporto.pt>>.

⁶¹⁸ <<http://indes.gob.sv>>.

⁶¹⁹ <<http://www.ind.cl>>.

⁶²⁰ <<http://www.bso.or.at/de/start/>>.

⁶²¹ <<http://www.sportireland.ie>>.

Латвия – Национальный латвийский спортивный совет (*Latvijas Nacionālā sporta padome*)⁶²²;

Мексика – Национальный совет по спорту (*Consejo nacional del Deporte*)⁶²³.

Статус органов государственного управления в сфере спорта в зарубежных государствах, в том числе их организационно-правовые формы, зависит от выбранного государством правового режима автономности спорта.

5.3.2. Региональные органы исполнительной власти и региональные консультативные органы

В большинстве государств мира функционируют региональные органы государственного управления в сфере спорта, находящиеся в той или иной мере в служебно-иерархическом подчинении или иных интерреляциях с органами государственного управления в сфере спорта на национальном (центральном) уровне.

Так, например, в **Перу**, в соответствии со статьёй 6 Закона Перу № 28036 «О поддержке и развитии спорта»⁶²⁴, на региональном уровне действуют региональные спортивные советы, порядок и функции которых определены статьями 14 и 15 указанного Закона. Председатели региональных спортивных советов назначаются Председателем Управляющего совета Перуанского института спорта.

В **Исландии** действует Совет по спорту и отдыху в городе Рейкьявик (*Íþróttá- og tómstundaráð Reykjavíkurborgar*) под руководством Городского совета⁶²⁵.

В **Испании** в сфере спорта на уровне автономных сообществ действуют соответствующие органы публичной власти (коллегиальные или единоличные) под различными названиями⁶²⁶, к примеру:

– **Андалусия**: Министр спорта и туризма (Consejero de Turismo y Deportes), Генеральный секретарь по делам спорта (Secretario General para el Deporte), Генеральный директор по вопросам и развитию спорта (Directora General de Actividades y Promoción del Deporte)⁶²⁷;

⁶²² <<http://www.izm.gov.lv/lv/sports/latvijas-nacionala-sporta-padome>>.

⁶²³ <<http://condde.mx>>.

⁶²⁴ Ley № 28036 de promoción y desarrollo del deporte // <http://sistemas.ipd.gob.pe:8190/secgral/Resoluciones/Archivo/ley/ley_28036.pdf>.

⁶²⁵ <<http://reykjavik.is/radognefnidir/ithrotta-og-tomstundarad>>.

⁶²⁶ См.: Consejerías y Direcciones Generales de Deportes // <<http://www.csd.gob.es/csd/informacion/7consejyDGD/>>.

⁶²⁷ <<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/turismoydeporte.html>>.

– **Арагон**: Министр образования, культуры и спорта (Consejera de Educación, Cultura y Deporte), Генеральный директор по делам спорта (Director General de Deporte)⁶²⁸;

– **Астурия**: Министр образования и культуры (Consejero de Educación y Cultura), Генеральный директор по делам спорта (Director General de Deporte)⁶²⁹.

В **Боливии** в каждом департаменте функционирует Совет департамента по спорту⁶³⁰.

Представляет интерес разветвлённая система региональных органов государственного управления в сфере спорта в **Швейцарии**. Так, на уровне кантонов действуют Государственные советы, которые являются органами исполнительной власти кантонов. В качестве примеров укажем Государственный совет кантона **Нидвальден**⁶³¹, Государственный совет кантона **Обвальден**⁶³², Государственный совет кантона **Санкт-Галлен**⁶³³.

Государственные советы в большинстве кантонов назначают спортивные комиссии, например:

– Спортивная комиссия кантона **Обвальден**⁶³⁴,

– Спортивная комиссия кантона **Цуг**⁶³⁵, которая является консультативным органом,

– Комиссия по физической культуре и спорту кантона **Санкт-Галлен**⁶³⁶.

⁶²⁸ <<http://www.aragon.es>>.

⁶²⁹ <<http://www.princast.es>>.

⁶³⁰ См. статью 9 Закона Боливии от 07.07.2004 № 2770 «О спорте» (Ley № 2770 de 7 de julio de 2004 del deporte // <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>>).

⁶³¹ См., например, статью 14 Закона кантона Нидвальден от 20.10.2004 «О содействии развитию физической культуры и спорта» (Gesetz des Kantons Nidwalden über die Förderung von Turnen und Sport (Sportgesetz) vom 20. Oktober 2004 // <http://www.nw.ch/dl.php/de/20070912134237/Sportgesetz_361.1vom_20.10.04.pdf>).

⁶³² См., например, статью 2 Закона кантона Обвальден от 27.01.2011 «О содействии спорту» (Sportförderungsgesetz des Kantons Obwalden vom 27. Januar 2011 // <<http://gdb.ow.ch/frontend/versions/205?locale=de>>).

⁶³³ См., например, статью 1 Закона кантона Санкт-Галлен от 05.12.1974 «О союзном законодательстве о поощрении физической культуры и спорта» (Einführungsgesetz des Kantons St. Gallen zur Bundesgesetzgebung über die Förderung von Turnen und Sport vom 5. Dezember 1974 // <<https://www.gesetzsammlung.sg.ch/frontend/versions/1398>>).

⁶³⁴ См., например, статью 5 Закона кантона Обвальден от 27.01.2011 «О содействии спорту» (Sportförderungsgesetz des Kantons Obwalden vom 27. Januar 2011 // <<http://gdb.ow.ch/frontend/versions/205?locale=de>>).

⁶³⁵ См., например, статью 11 Закона кантона Цуг от 29.08.2002 «О спорте» (Sportgesetz des Kantons Zug vom 29. August 2002 // <<https://bgs.zg.ch/frontend/versions/708>>).

⁶³⁶ См., например, статью 3 Закона кантона Санкт-Галлен от 05.12.1974 «О реализации союзного законодательства о поощрении физической культуры и спорта» (Einführungsgesetz des Kantons St. Gallen zur Bundesgesetzgebung über die Förderung von

Кроме того, действуют различные департаменты, управления и иные компетентные органы, которые также являются региональными органами исполнительной власти Швейцарии, осуществляющими государственное управление в сфере спорта. В качестве примеров можно привести:

- Ведомство народных школ и спорта кантона **Нидвальден**⁶³⁷,
- Департамент образования и культуры кантона **Обвальден**⁶³⁸,
- Компетентный орган государственного управления в сфере спорта кантона **Санкт-Галлен**⁶³⁹,
- Управление по делам спорта кантона **Цуг**⁶⁴⁰.

Представляет существенный интерес данное в работах О.А. Кашуро описание **органов публичного управления в сфере спорта на уровне субъектов федерации (штатов и союзных территорий) Индии**⁶⁴¹:

штат Андхра-Прадеш: совет отсутствует; действует Управление спорта штата Андхра-Прадеш (Sports Authority of Andhra Pradesh) (является учреждённым Правительством штата Андхра-Прадеш органом) в формальном подчинении Департамента поддержки молодёжи, туризма и культуры Правительства штата Андхра-Прадеш (Department of Youth Advancement, Tourism and Culture of the Government of Andhra Pradesh);

штат Аруначал-Прадеш: совет отсутствует; действует Департамент по делам спорта и молодёжи Правительства штата Аруначал-Прадеш (Sports & Youth Affairs Department of the Government of Arunachal Pradesh);

штат Ассам: Совет по вопросам спорта штата Ассам (State Sports Council of Assam), во взаимодействии с Департаментом спорта и социальной поддержки молодёжи Правительства штата Ассам (Sports & Youth Welfare Department of the Government of Assam);

Turnen und Sport vom 5. Dezember 1974 // <<https://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1398>>).

⁶³⁷ См., например, статью 16 Закона кантона Нидвальден от 20.10.2004 «О содействии развитию физической культуры и спорта» (Gesetz des Kantons Nidwalden über die Förderung von Turnen und Sport (Sportgesetz) vom 20. Oktober 2004 // <http://www.nw.ch/dl.php/de/20070912134237/Sportgesetz_361.1vom_20.10.04.pdf>).

⁶³⁸ См., например, статью 4 Закона кантона Обвальден от 27.01.2011 «О содействии спорту» (Sportförderungsgesetz des Kantons Obwalden vom 27. Januar 2011 // <<http://gdb.ow.ch/frontend/versions/205?locale=de>>).

⁶³⁹ См., например, статью 2 Закона кантона Санкт-Галлен от 05.12.1974 «О союзном законодательстве о поощрении физической культуры и спорта» (Einführungsgesetz des Kantons St. Gallen zur Bundesgesetzgebung über die Förderung von Turnen und Sport vom 5. Dezember 1974 // <<https://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1398>>).

⁶⁴⁰ См., например, статью 12 Закона кантона Цуг от 29.08.2002 «О спорте» (Sportgesetz des Kantons Zug vom 29. August 2002 // <<https://bgs.zg.ch/frontend/versions/708>>).

⁶⁴¹ *Кашуро О.А.* Особенности системы государственного управления в сфере спорта на региональном уровне в Индии // Нравственные императивы в праве. – 2016. – № 3. – С. 25–44. – С. 29–35.

штат Бихар: совет отсутствует; действует Управление спорта штата Бихар (Bihar State Sports Authority) (является учреждённым Правительством штата Бихар органом) в формальном подчинении Департамента по делам молодёжи, искусств и культуры Правительства штата Бихар (Department of Youth, Art & Culture of the Government of Bihar);

штат Гоа: совет отсутствует; действуют Дирекция по делам спорта и молодёжи Правительства штата Гоа (Directorate of Sports and Youth Affairs of the Government of Goa) и Управление спорта штата Гоа (Sports Authority of Goa) (является учреждённым Правительством штата Гоа органом);

штат Гуджарат: совет отсутствует; действует Управление спорта штата Гуджарат (Sports Authority of Gujarat) (является учреждённым Правительством штата Гуджарат органом) в формальном подчинении Департамента по делам спорта, молодёжи и культуры Правительства штата Гуджарат (Sports, Youth & Cultural Activities Department of the Government of Gujarat);

штат Джамму и Кашмир: Совет по вопросам спорта штата Джамму и Кашмир (Jammu & Kashmir State Sports Council), во взаимодействии с Департаментом молодёжных служб и спорта Правительства штата Джамму и Кашмир (Department of Youth Services & Sports of the Government of Jammu & Kashmir);

штат Джаркханд: совет отсутствует; действует Департамент по делам искусств, культуры, спорта и молодёжи Правительства штата Джаркханд (Art, Culture, Sports and Youth Affairs Department of the Government of Jharkhand);

штат Западная Бенгалия: Совет по вопросам спорта штата Западная Бенгалия (West Bengal State Council of Sports), во взаимодействии с Департаментом спорта Правительства штата Западная Бенгалия (West Bengal Sports Department of the Government of West Bengal);

штат Керала: Совет по вопросам спорта штата Керала (Kerala State Sports Council – KSC), во взаимодействии с Дирекцией по делам молодёжи и спорта штата Керала (Directorate of Sports and Youth Affairs of the Government of Kerala);

штат Мадхья-Прадеш: совет отсутствует, действует Дирекция по делам спорта и социальной поддержки молодёжи Правительства штата Мадхья-Прадеш (Directorate of Sports and Youth Welfare of Madhya Pradesh of the Government of Madhya Pradesh);

штат Мегхалая: Совет по вопросам спорта штата Мегхалая (State Sports Council of Meghalaya), во взаимодействии с Департаментом по делам спорта и молодёжи Правительства штата Мегхалая (Department of Sports and Youth Affairs of the Government of Meghalaya);

штат Мизорам: Совет по вопросам спорта штата Мизорам (Mizoram State Sports Council), во взаимодействии с Департаментом спорта и

молодёжных служб Правительства штата Мизорам (Department of Sports & Youth Services of the Government of Mizoram);

штат Нагаланд: совет отсутствует; действует Департамент молодёжных ресурсов и спорта Правительства штата Нагаланд (Department of Youth Resources & Sports of the Government of Nagaland);

штат Орисса: Совет по вопросам спорта штата Орисса (Odisha sports council), во взаимодействии с Департаментом спорта и молодёжных служб Правительства штата Орисса (Sports and Youth Services Department of the Government of Odisha);

штат Пенджаб: Совет по вопросам спорта штата Пенджаб (Punjab state sports council), во взаимодействии с Департаментом спорта Правительства штата Пенджаб (Department of sports of the Government of Punjab);

штат Раджастан: Совет по вопросам спорта штата Раджастан (Rajasthan State Sports Council), во взаимодействии с государственным секретарём Правительства штата Раджастан по делам молодёжи и спорта (профильного самостоятельного развёрнутого органа исполнительной власти в штате нет);

штат Сикким: совет отсутствует; действует Департамент по делам спорта и молодёжи Правительства штата Сикким (Department of Sports and Youth Affairs of the Government of Sikkim);

штат Тамилнад: совет отсутствует; действуют Департамент социальной поддержки молодёжи и развития спорта Правительства штата Тамилнад (Youth Welfare and Sports Development Department of the Government of Tamil Nadu) и Управление по вопросам развития спорта штата Тамилнад (Sports Development Authority of Tamil Nadu);

штат Телингана: совет отсутствует; действует Управление спорта штата Телингана (Sports Authority of Telangana) (является учреждённым Правительством штата Телингана органом) в формальном подчинении Департамента молодёжного развития, туризма и культуры Правительства штата Телингана (Department of Youth Advancement, Tourism and Culture of the Government of Telangana);

штат Трипура: Совет по вопросам спорта штата Трипура (Tripura Sports Council), во взаимодействии с Дирекцией по делам молодёжи и спорта Правительства штата Трипура (Directorate of Youth Affairs and Sports of the Government of Tripura);

штат Уттаракханд: совет отсутствует; действует Департамент спорта Правительства штата Уттаракханд (Uttarakhand Sport Department of the Government of Uttarakhand);

штат Уттар-Прадеш: совет отсутствует; действует Департамент спорта Правительства штата Уттар-Прадеш (Sports Department of the Government of Uttar Pradesh);

штат Харьяна (Haryana): Совет по вопросам спорта штата Харьяна (Haryana Sports Council), формируемый с конца 2016 года, во взаимодействии с Департаментом по делам спорта и молодежи Правительства штата Харьяна (Department of Sports and Youth Affairs of the Government of Haryana);

штат Химачал-Прадеш (Himachal Pradesh): совет отсутствует; действует Департамент по делам молодежных служб и спорта Правительства штата Химачал-Прадеш (Department of Youth Services and Sports of the Government of Himachal Pradesh);

штат Чхаттисгарх (Chhattisgarh): совет отсутствует; действует Отдел спорта и социальной поддержки молодежи (Department of Sports and Youth Welfare) в структуре Департамента высшего образования Правительства штата Чхаттисгарх (Department of Higher Education of the Government of Chhattisgarh);

союзная территория Андаманские и Никобарские острова (Andaman and Nicobar Islands): Совет по вопросам спорта Андаманских и Никобарских островов (Andaman & Nicobar State Sports Council), во взаимодействии с Дирекцией по делам спорта и молодежи Администрации Андаманских и Никобарских островов (Directorate of Sports and Youth Affairs of the Andaman & Nicobar Administration);

союзная территория Пондичерри (Pondicherry): совет и иные органы публичного управления в сфере спорта отсутствуют; действуют автономные органы управления, в частности на уровне университетов;

союзная территория Чандигарх (Chandigarh): Совет по вопросам спорта союзной территории Чандигарх (Chandigarh Sports Council), во взаимодействии с Департаментом спорта Администрации союзной территории Чандигарх (Sports Department of the Chandigarh Administration);

союзная территория Национальный столичный округ Дели (National Capital Territory of Delhi): совет отсутствует; действует Общий административный департамент Правительства Национального столичного округа Дели (General Administration Department (GAD) of Delhi Government)⁶⁴².

⁶⁴² Кашуро О.А. Особенности системы государственного управления в сфере спорта на региональном уровне в Индии // Нравственные императивы в праве. – 2016. – № 3. – С. 25–44. – С. 29–35.

Вопросы для самоконтроля к Главе 5

1. Назовите основные модели государственного управления в сфере спорта.

2. Охарактеризуйте модель государственного управления в сфере спорта, которая реализована на настоящий момент в Российской Федерации.

3. Опишите и оцените полномочия федерального органа исполнительной власти Российской Федерации в области физической культуры и спорта.

4. Назовите основные виды органов, осуществляющих государственное управление в сфере спорта в Российской Федерации на региональном уровне.

5. Назовите основные типы государственных органов, учреждений и организаций, реализующих государственное управление в сфере спорта за рубежом.

6. Охарактеризуйте подробно систему органов, осуществляющих государственное управление в сфере спорта в одном зарубежном федеративном государстве, на выбор.

ГЛАВА 6. Инструменты государственного управления в сфере спорта

§ 6.1. Понятие и виды инструментов государственного управления в сфере спорта

(Понкин И.В.)

Английская пословица гласит: «Если есть желание, то найдётся и способ его исполнения».

Рассмотрение сути и особенностей государственного управления невозможно без обращения к вопросу о том, как и посредством чего, каких именно инструментов реализуется государственное управление.

Общее понятие об инструментах государственного управления

Следует уделить внимание исследованию линейки (хотя бы ключевых или типовых) инструментов (мер, средств и механизмов), используемых при планировании, программировании, проектировании, реализации и контроле государственного управления и государственной политики. Принцип рациональности в государственном управлении предполагает отбор и задействование наиболее подходящих (оптимальных), эффективных инструментов достижения целей и решения задач государственного управления в той или иной сфере.

По словам Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, «содержание процесса управления раскрывается понятиями функции управления, методы управления и формы управления. На этих главнейших категориях базируется теория управления. В непосредственной зависимости от развития этих понятий находится и практика управления»⁶⁴³. Соответственно, следует обратиться к вопросу о методах и, в первую очередь, инструментариях государственного управления в сфере спорта.

И. Рихтер и Г.Ф. Шупперт выделяют следующие формы управления:

- 1) правотворчество (постановления, уставы, административные предписания);
- 2) административные акты;
- 3) публично-правовые договоры;
- 4) простое административное действие;

⁶⁴³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 340.

5) частноправовая административная деятельность (например, предоставление субсидий)⁶⁴⁴.

Государственное управление и государственная политика реализуются посредством обширного спектра инструментариев, содержание и формы которых интегрально отвечают целям и задачам государственного управления в целом и по конкретным направлениям (в определённых сферах).

Среди основных традиционных инструментов государственного управления Дирк Месснер и Йорг Мейер-Стамер выделяют следующие интегральные инструменты: власть, финансы и закон⁶⁴⁵.

Иными словами, обоснованно выделение следующих основных групп инструментов, которые используются в государственном управлении и в государственной политике:

- регуляторные инструменты;
- экономические и финансовые инструменты;
- так называемые «мягкие» инструменты⁶⁴⁶.

Добавим сюда ещё контрольно-надзорные и санкционные инструменты.

К числу «мягких» инструментов государственного управления относят убеждение, посредничество, консилиацию, содействие и др.

По другому основанию возможно выделить следующие **типы инструментов государственного управления**: механизмы, меры и средства.

Следует выделять следующие группы механизмов государственного управления и/или государственной политики:

- организационные и институциональные;
- нормативные правовые и иные правовые документарные (правовые программные, административно-распорядительные, концептуально-доктринальные);
- социальные;
- политические;
- судебные;
- финансово-экономические;
- информационные.

⁶⁴⁴ *Pухтер И., Шупперт Г.Ф.* Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие: Пер. с нем. – М.: Юрист, 2000. – 604 с. – С. 135–492.

⁶⁴⁵ *Messner D., Meyer-Stamer J.* Governance and Networks. Tools to Study the Dynamics of Clusters and Global Value Chains / Institute for Development and Peace (University of Duisburg) // <<http://www.meyer-stamer.de/2000/govtools.pdf>>. – 33 p. – P. 2.

⁶⁴⁶ *Borrás S., Edquist C.* The Choice of Innovation Policy Instrument (Paper № 2013/04) / Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE) of Lund University // <http://www4.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/201304_Borrás_Edquist.pdf>. – 33 p. – P. 11.

Организационный механизм государственного управления и/или государственной политики – находящаяся в структурно-функциональном единстве совокупность юридически урегулированных способов (приёмов) и алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных администрирующих действий должностных лиц государственной администрации, посредством которой осуществляются государственное управление и/или государственная политика в части решения партикулярного комплекса взаимосвязанных проблем или реализации одной функции (или нескольких связанных функций) государственной власти.

Нормативно-правовой механизм государственного управления и/или государственной политики – дискретная совокупность юридических средств (правовых методов, материальных и процессуальных норм права, технических норм, актов правореализации), предусмотренных в рамках компетенции органа государственного управления для обеспечения отправления им своих функций и исполнения им своих полномочий по отдельному предмету ведения или по отдельному вопросу.

Социальный механизм государственного управления и/или государственной политики – сложившиеся или выстроенные в определённой логике (топологии) и определённой форме отношения (в том числе опосредованные) между государственной администрацией и обществом или его сегментом (как объектом и одновременно (опосредованно) субъектом государственного управления), а также реализуемый в рамках этих отношений комплекс повторяющихся и воспроизводящихся действий, опосредованно позволяющие обеспечить достижение целей и решение задач государственного управления.

Институциональный механизм государственного управления и/или государственной политики – это определённым образом внутренне структурированная совокупность – система (или её сегмент) – органов государственного управления, а также совокупность должностей государственной администрации, посредством функционирования которых (исполнения полномочий по которым) реализуются указанные управление и политика.

Средство государственного управления и/или государственной политики – это воспроизводимое управленческое действие, позволяющее оказывать администрирующее влияние на объект государственного управления.

Мера (как тип инструмента) государственного управления и/или государственной политики – это дискретное и партикулярное действие государственной администрации по реализации государственного управления либо разовая совокупность таких действий.

В принципе, мера – это то же средство, только отличающееся разовостью или частностью и привязанное к конкретным условиям.

Виды инструментов государственного управления:

– непосредственного и опосредованного управляющего воздействия;

– прямого и косвенного управляющего воздействия;

– явные и латентные;

– ординарные (унитарные, единичные, простые), пакетированные и комплексные;

– единоразовые и многократно применяемые;

– дискретные и длящиеся во времени;

– полнообъемные и частичные;

– массированные и аксиальные (точечные);

– институциональные и внеинституциональные.

В государственном управлении задействуются средства убеждения, побуждения, принуждения, охраны и защиты, превенции, пресечения (в том числе санкции), рестрикции (ограничения, запрещения), демпфирования, стимулирования и др.

Соответственно, ставится вопрос об оптимальном и эффективном подборе, правильном совмещении планируемых к применению методов при проектировании и организации государственного управления и государственной политики.

Инструменты государственного управления в сфере спорта

В тематическом горизонте государственного управления в сфере спорта существенный интерес и большое значение представляет вопрос об инструментах государственного управления в указанной сфере – о том, посредством чего государство в лице своих органов и должностных лиц воздействует на предметно-объектную область государственного управления в сфере спорта для достижения целей такого управления.

Согласно статье 5 **Федерального закона Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте»⁶⁴⁷**, уполномоченный в сфере спорта министр вправе осуществлять следующие меры:

а) организовывать проведение научных исследований в области физкультурной деятельности и спорта и содействовать их проведению;

б) организовывать национальные и региональные конференции по вопросам физкультурной деятельности и спорта;

в) обеспечивать признание достижений в отношении физкультурной деятельности и спорта посредством предоставления грантов, выдачи сертификатов или вручения наград за заслуги;

г) осуществлять подготовку и распространять информацию, относящуюся к физкультурной деятельности и спорту;

д) оказывать помощь любым группам, заинтересованным в содействии осуществлению целей настоящего Федерального закона, сотрудничать с ними и заручаться их поддержкой;

е) координировать инициативы федеральных органов власти, связанные с поддержкой, поощрением и развитием физкультурной деятельности и спорта, в частности инициативы, относящиеся к осуществлению политики Правительства Канады в отношении спорта, проведению крупных спортивных мероприятий и осуществлению антидопинговых мер, в сотрудничестве с другими департаментами или учреждениями Правительства Канады;

ж) принимать или поддерживать любые проекты или программы, связанные с физкультурной деятельностью и спортом;

з) оказывать помощь в продвижении и развитии участия канадцев в международных и национальных спортивных мероприятиях;

и) обеспечивать подготовку тренеров и других специалистов в данной сфере для реализации целей настоящего Федерального закона, относящихся к спорту;

к) предоставлять физическим лицам стипендии и гранты в целях помощи в достижении спортивного мастерства;

л) поощрять развитие спорта как средства персонального и социального развития в Канаде и, в сотрудничестве с другими странами, за рубежом;

⁶⁴⁷ Федеральный закон Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте» [Loi sur l'activité physique et le sport, LC 2003] // <<http://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-2003-c-2/derniere/lc-2003-c-2.html>>. Перевод цит. по: Казаков П.В. Законодательство о спорте и система государственного управления в области спорта в Канаде / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 128 с. – С. 95–96.

- l) поощрять частный сектор в целях содействия финансированию развития спорта;
- m) содействовать участию недостаточно представленных групп в канадской спортивной системе;
- n) поощрять провинциальные и территориальные органы власти в их инициативах по продвижению и развитию спорта;
- o) координировать инициативы и меры, предпринимаемые Правительством Канады по устройению и проведению Канадских спортивных игр;
- p) поощрять и поддерживать альтернативные способы разрешения спортивных споров.

Согласно статье 6 Федерального закона Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте»⁶⁴⁸, в целях настоящего Федерального закона, министр спорта вправе оказывать финансовую помощь в форме субсидий или грантов любому лицу, в соответствии с частями IV и VII Федерального закона о государственных языках.

Статья 6 **Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»**⁶⁴⁹ относит к полномочиям Российской Федерации в области физической культуры и спорта следующие:

- разработка и реализация государственной политики в области физической культуры и спорта, принятие и реализация программ развития физической культуры и спорта в Российской Федерации;
- участие в организации мероприятий по подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации к Олимпийским играм и другим международным спортивным соревнованиям и по участию в таких соревнованиях, в том числе путём предоставления общероссийским спортивным федерациям финансовой и иной поддержки;
- утверждение программ развития видов спорта в Российской Федерации;
- обеспечение подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации в соответствии с установленными

⁶⁴⁸ Федеральный закон Канады от 2003 года (ред. на 26.02.2015) «О физкультурной деятельности и спорте» [Loi sur l'activité physique et le sport, LC 2003] // <<http://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-2003-c-2/derniere/lc-2003-c-2.html>>. Перевод цит. по: Казаков П.В. Законодательство о спорте и система государственного управления в области спорта в Канаде / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 128 с. – С. 95–96.

⁶⁴⁹ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта требованиями;

- организация и проведение межрегиональных и всероссийских официальных физкультурных мероприятий;

- организация и проведение международных, всероссийских и межрегиональных официальных спортивных мероприятий, не связанных с подготовкой спортивных сборных команд Российской Федерации;

- присвоение спортивных званий и квалификационной категории спортивного судьи «спортивный судья всероссийской категории» в соответствии со статьей 22 настоящего Федерального закона;

- участие в организации на территории Российской Федерации Олимпийских игр, чемпионатов и кубков мира, чемпионатов и кубков Европы, Всемирных универсиад, иных международных спортивных соревнований с учётом требований, установленных соответствующими международными спортивными организациями;

- организация и проведение всероссийских спортивных соревнований инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, международных спортивных соревнований указанных лиц, включая Паралимпийские игры и Сурдлимпийские игры, Всемирные специальные олимпийские игры, а также подготовка к таким спортивным соревнованиям;

- аккредитация общероссийских спортивных федераций;

- организация подготовки и дополнительного профессионального образования кадров в области физической культуры и спорта;

- организация разработки требований к спортивному инвентарю и оборудованию для использования в спортивных соревнованиях;

- материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, финансовое, научно-методическое, медико-биологическое, медицинское и антидопинговое обеспечение спортивных делегаций Российской Федерации, спортивных сборных команд Российской Федерации, обеспечение участия спортивных делегаций Российской Федерации в международных спортивных мероприятиях;

- организация проведения всероссийских смотров физической подготовки граждан допризывного и призывного возрастов к военной службе, разработка программ и методических рекомендаций по физической подготовке таких граждан;

- осуществление пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни;

- научно-методическое обеспечение в области физической культуры и спорта, а также организация издания научной, учебной и научно-популярной литературы по физической культуре и спорту;

- организация строительства и реконструкции объектов спорта;

- разработка и утверждение программ и учебных планов занятий физической культурой и спортом для различных групп населения;
- подготовка военнослужащих и лиц, проходящих специальную службу, по военно-прикладным и служебно-прикладным видам спорта;
- организация научных исследований в области физической культуры и спорта;
- учреждение государственных наград Российской Федерации, иных наград и почётных званий, премий и других форм поощрения Российской Федерации в области физической культуры и спорта;
- обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на объектах спорта;
- развитие студенческого спорта, спорта высших достижений и профессионального спорта;
- содействие развитию детско-юношеского спорта, школьного спорта;
- организация разработки и утверждение федеральных стандартов спортивной подготовки;
- осуществление контроля за соблюдением организациями, созданными Российской Федерацией и осуществляющими спортивную подготовку, федеральных стандартов спортивной подготовки в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- участие в содействии развитию массового спорта;
- осуществление экспериментальной и инновационной деятельности в области физической культуры и спорта в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта;
- координация деятельности физкультурно-спортивных организаций по подготовке спортивного резерва для спортивных сборных команд Российской Федерации;
- реализация комплекса ГТО, содействие деятельности общероссийских объединений физкультурно-спортивных клубов;
- иные установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами полномочия.

Из вышеприведенных цитат, а также из законов других государств в сфере спорта возможно проследить и вывести некоторые инструменты государственного управления в сфере спорта.

Таким образом, обоснованно выделять (в числе прочих) следующие **инструменты государственного управления в сфере спорта:**

- линейка инструментов нормативного правового регулирования (законодательного и подзаконного);

- планирование (в том числе текущее, этапное и стратегическое) и программирование;
- линейка финансовых инструментов;
- управление государственным имуществом и использование государственного имущества;
- линейка налоговых инструментов;
- линейка административно-распорядительных инструментов;
- предоставление государственных услуг;
- производство государственных работ;
- государственные задания государственным учреждениям в сфере спорта;
- стандартизация и сертификация в сфере спорта;
- государственный контроль и государственный надзор;
- линейка инструментов прокурорского надзора (представления, предостережения, предупреждения и др.);
- административные запреты и административные обяывания, меры административной ответственности;
- уголовно-правовые запреты и меры уголовной ответственности;
- меры дисциплинарной ответственности;
- государственно-частное партнёрство;
- инструменты согласования назначений лиц на определённые должности организаций в сфере спорта;
- инструменты координации, посредничества и убеждения;
- заключение соглашений;
- национализация и, напротив, приватизация имуществ;
- инструменты аккредитации спортивных организаций и специалистов в сфере спорта;
- утверждение стандартов и образовательных программ в области спортивной подготовки и спортивного образования;
- инструменты в рамках концепта «электронного правительства» и, шире, «электронного государства»⁶⁵⁰ (ведение систем электронного учёта и проч.);
- правовая охрана и правовая защита объектов, подлежащих такой охране и защите (например, результаты интеллектуальной деятельности в сфере спорта⁶⁵¹);

⁶⁵⁰ См.: Понкин И.В. Концепт электронного государства в рамках новой системы публичного управления // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». – 2013. – № 4. – С. 52–58.

⁶⁵¹ См.: Понкин И.В., Редькина А.И., Кузнецова А.М. К вопросу о содержании объёма основных охраняемых результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации в области спорта // Конституционализация России:

– перевод земель (земельных участков) сельскохозяйственного назначения в другую категорию в связи с подготовкой и проведением спортивных мероприятий и/или строительством спортивных инфраструктурных объектов или объектов обеспечивающей инфраструктуры;

- инструменты варьирования ставками таможенных пошлин;
- инструменты визового режима;
- инструменты риск-ориентированного государственного управления⁶⁵², проектно-ориентированного государственного управления⁶⁵³, государственного управления по результатам⁶⁵⁴;
- инструменты нематериального поощрения (государственные награды, квалификационные звания и категории и др.).

В числе **инструментов планирования и программирования государственного управления в сфере спорта** обоснованно выделить следующие наиболее часто употребляемые:

- разработка программ;
- построение «древа целей»;
- формирование «дорожных карт»;
- прогностический анализ и сценарное моделирование и программирование.

проблемы теории и современной практики: Сб. научных статей, посвящ. памяти проф. Н.В. Витрука / Отв. ред. М.В. Мархгейм. – Белгород, 2016. – 198 с. – С. 57–63.

⁶⁵² См.: *Понкин И.В.* Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с.

⁶⁵³ См.: *Понкин И.В.* К вопросу о проектно-ориентированном государственном управлении // Право и образование. – 2017. – № 1. – С. 89–97.

⁶⁵⁴ См.: *Понкин И.В.* Концепт публичного управления по результатам // Право и образование. – 2014. – № 4. – С. 85–92.

§ 6.2. Государственный контроль в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Как система государственной власти не может оптимально функционировать без судебной власти, так и система исполнительной власти не может функционировать без осуществления контрольно-надзорных полномочий⁶⁵⁵.

По мнению С.Н. Братановского и В.В. Майстрового, «государственный контроль является одним из важнейших инструментов административно-правового регулирования отношений, возникающих в сфере физической культуры и спорта»⁶⁵⁶.

Система государственного управления в сфере спорта, в том числе в части, касающейся государственного финансирования спорта, сегодня в целом ряде государств (эта проблема актуальна далеко не только для России) является весьма неоптимальной и нерациональной, запутанной, непрозрачной и бесконтрольной. В целом слабая эффективность современного государственного управления в сфере спорта поднимает вопросы качества государственного контроля в сфере спорта, а в ряде случаев – и проблему отсутствия такого контроля.

Законодательство Российской Федерации содержит ряд дефектных норм в области государственного контроля в сфере спорта, препятствующих налаживанию и реализации государственного контроля в названной сфере. Так, согласно пункту 6 Положения о Министерстве спорта Российской Федерации от 19.06.2012 (ред. от 01.07.2016)⁶⁵⁷, «Министерство спорта Российской Федерации в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации. Указанные ограничения полномочий Министерства не распространяются на полномочия Министра спорта Российской Федерации по решению

⁶⁵⁵ *Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: Уч. 4-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2009. – С. 529. [Номера страниц по этому источнику указаны здесь и далее по его электронной версии].

⁶⁵⁶ *Братановский С.Н., Майстровой В.В.* Государственный контроль за деятельностью общественных спортивных объединений (ОСО) в России // Спорт: экономика, право, управление. – 2013. – № 3. – С. 24–30. – С. 25.

⁶⁵⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 607 «О Министерстве спорта Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве спорта Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.06.2012. – № 26. – Ст. 3525. В ред. от 01.07.2016 – СПС «Гарант».

кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Министерства и его структурных подразделений».

Сказанное определяет необходимость обращения к теме содержания, природы, основных предметных направлений и инструментов государственного контроля в сфере спорта.

Общее понятие государственного контроля

Государственный контроль вообще представляет собой один из интегральных инструментов (группу инструментов) государственного управления.

Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков указывают, что надзор – это «специфическая разновидность контроля... Информация, получаемая в процессе осуществления надзора, сводится лишь к сведениям о нарушениях законодательства, естественно, что её спектр уже, чем объём информации, получаемой при контроле... Его [надзора] информационная природа иная, чем контроля»⁶⁵⁸.

Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 05.12.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁶⁵⁹, закрепляющему определение понятия «государственный контроль (надзор)» для целей названного Федерального закона, **«государственный контроль (надзор)»** – деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по

⁶⁵⁸ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 4-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2009. – С. 527–528.

⁶⁵⁹ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.12.2008. – № 52. Ч. 1. – Ст. 6249. В ред. от 05.12.2016 – СПС «Гарант».

пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями». «Мероприятие по контролю – действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном настоящим Федеральным законом порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности производственных объектов и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, плановых (рейдовых) осмотров, обследований особо охраняемых природных территорий, лесных участков, охотничьих угодий, земельных участков, акваторий водоемов, районов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, транспортных средств (судов и иных плавучих средств, находящихся на внутренних водных путях и в акваториях портов, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации, автомобильного и городского наземного электрического транспорта, самоходных машин и других видов техники, подвижного состава железнодорожного транспорта, воздушных судов) в процессе их эксплуатации, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда» (пункт 5 статьи 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 05.12.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Соответственно, «проверка – совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям,

установленным муниципальными правовыми актами» (пункт 6 статьи 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 05.12.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Государственный контроль в сфере спорта: предметные направления

Соответственно сказанному выше, государственный контроль в сфере спорта есть один из важнейших интегральных инструментов государственного управления в означенной сфере.

В числе **основных предметных направлений государственного контроля в сфере спорта** (безотносительно только лишь России, в зависимости от государства) обобщённо можно выделить (перечень не является исчерпывающим):

1) группа направлений, касающихся деятельности собственно органов государственного управления в сфере спорта:

– соблюдение органами государственного управления требований законодательства, в том числе процессуальных требований, а также вытекающих из законодательства пределов вмешательства государства в сферу спорта;

– соблюдение законодательства в финансово-бюджетной сфере (контроль в финансово-бюджетной сфере), в том числе соблюдение органами государственного управления требований и условий предоставления государством финансовой поддержки спортивным организациям под определённую их деятельность, включая проведение спортивных мероприятий, организацию спортивной подготовки, распространение ценностей спорта и др.;

– соблюдение законодательства в сфере организованных торгов (государственный контроль за осуществлением деятельности по проведению организованных торгов);

– соблюдение законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– качество нормативного правового обеспечения государственного управления в сфере спорта, соблюдение требований по оперированию массивами такого нормативного материала в целях его омологации⁶⁶⁰;

⁶⁶⁰ См.: Понкин И.В. Дефекты нормативного правового регулирования // Право и образование. – 2016. – № 7. – С. 4–15.

– деятельность структурных подразделений органа государственного управления в сфере спорта, подчинённых ему органов и подведомственных ему организаций;

2) группа направлений, касающихся деятельности спортивных организаций, образовательных организаций, иных субъектов сферы спорта:

– выполнение целевого, рационального, эффективного расходования предоставляемой государством финансовой поддержки спортивным организациям под определённую их деятельность, включая проведение спортивных мероприятий, организацию спортивной подготовки и др.;

– соответствие образования в рамках спортивного образования, спортивной подготовки и повышения квалификации установленным требованиям по уровню, качеству и содержанию образования;

– соответствие определённым требованиям к квалификации спортивных тренеров, спортивных судей, врачей спортивной медицины и пр., допускаемых к работе в определённых спортивных организациях или в рамках организации и проведения определённых спортивных мероприятий;

– соблюдение стандартов спортивной подготовки организациями, осуществляющими такую подготовку;

– соблюдение ежегодных квот целевого приёма для получения высшего образования за счёт бюджета образовательными организациями, находящимися в ведении государственного органа исполнительной власти в сфере спорта, и другими образовательными организациями;

– соблюдение законодательства о превенции и пресечении незаконного распространения и употребления допинговых средств в сфере спорта;

– соблюдение законодательства о превенции и пресечении коррупции в сфере спорта;

– соблюдение законодательства о превенции и пресечении массового хулиганства и насилия спортивных болельщиков;

– соблюдение налогового законодательства (налоговый контроль);

– соблюдение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём;

– соблюдение законодательства в сфере обработки персональных данных;

3) группа направлений, касающихся функционирования спортивной инфраструктуры:

– качество, техническая, пожарная, санитарная и иная безопасность объектов спорта (объектов спортивной инфраструктуры), их соответствие строительным и иным техническим нормам⁶⁶¹;

– доступность объектов спорта для занятий спортом, в том числе для инвалидов (лиц с ограниченными возможностями) и других маломобильных групп населения;

– доступность, безопасность и надлежащее качество предлагаемых (поставляемых) спортивных услуг;

– соблюдение требований законодательства об антитеррористической защищённости объектов спорта;

4) группа направлений, касающихся функционирования спортивной индустрии:

– осуществление иностранных инвестиций;

– соблюдение антимонопольного законодательства, законодательства об экономической концентрации;

– соблюдение законодательства в сфере спортивных лотерей, спортивных тотализаторов;

– соблюдение законодательства о защите интеллектуальной собственности в сфере спорта;

– соблюдение законодательства в сфере индустрии производства

– спортивной одежды и обуви, спортивной экипировки, снаряжения и оснастки, спортивных снарядов и инструментов, предметов спортивного оборудования и инвентаря – для спортивных тренировок, спортивного обучения и для проведения спортивных мероприятий (участия в таковых), спортивной сувенирной продукции, спортивных продуктов питания и спортивных напитков, реабилитационных, диагностических и иных средств и оборудования спортивной медицины, элементов и узлов спортивных технических сооружений и иных сложных технических объектов спорта, спортивных автомобилей, спортивных водных и воздушных судов, их элементов, технических узлов и систем, оснастки;

⁶⁶¹ См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.02.2014 № 105 «Об определении уполномоченного федерального органа исполнительной власти, утверждающего форму соглашения, заключаемого с застройщиками или техническими заказчиками в целях осуществления строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта объектов спорта, предназначенных для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, а также строительства объектов инфраструктуры, не относящихся к объектам спорта, предназначенным для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.02.2014. – № 8. – Ст. 805.

- соблюдение налогового законодательства (налоговый контроль);
- контроль за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- соблюдение валютного законодательства (валютный контроль);
- соблюдение законодательства в сфере обращения лекарственных средств.

Соотношения понятий «контроль» и «надзор» в настоящем параграфе мы касаться не станем.

Понятно, что полномочиями в области государственного контроля в сфере спорта могут обладать (и обладают) разные органы государственной власти.

Так, согласно части 6 статьи 37 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁶⁶², «лица, в собственности или во владении которых находятся объекты спорта, обеспечивают надлежащее техническое оборудование мест проведения физкультурных мероприятий или спортивных мероприятий в соответствии с требованиями технических регламентов, нормами, правилами и требованиями, установленными **органами государственного контроля** (надзора), санитарными правилами и несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за причинение вреда жизни или здоровью лиц, осуществляющих занятия физической культурой и спортом на таких объектах спорта».

Статья 353 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016)⁶⁶³ определяет основания, условия и субъекты государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе и в сфере спорта (хотя и с учётом Главы 54.1 Трудового кодекса Российской Федерации, а также с учётом регламентных норм спортивных организаций).

Инструменты государственного контроля могут быть разными.

Так, в соответствии с частью 12 статьи 13 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», «в целях контроля за выполнением установленных законодательством Российской Федерации требований к региональным спортивным федерациям орган исполнительной власти

⁶⁶² Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

⁶⁶³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – № 1. Ч. 1. – Ст. 3. В ред. от 03.07.2016 – СПС «Гарант».

субъекта Российской Федерации **может направлять своих представителей на спортивные мероприятия**, проводимые региональной спортивной федерацией, и **на заседания её руководящих органов**». Согласно части 12 статьи 14 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», «для содействия деятельности общероссийских спортивных федераций по развитию видов спорта, в том числе для привлечения дополнительных финансовых ресурсов и осуществления контроля за их использованием, в общероссийских спортивных федерациях **могут создаваться попечительские (наблюдательные) советы**. Порядок формирования попечительского (наблюдательного) совета, срок его полномочий, его компетенция и порядок его деятельности определяются уставом общероссийской спортивной федерации». Статья 34.6 вышеозначенного Федерального закона определяет возможности общественного контроля, посредством создания условий для которого и содействия развитию которого органы государственного управления в сфере спорта опосредованно и косвенно осуществляют контроль в рассматриваемой сфере.

Многие современные проблемы российского спорта (понятно, излишне политизированные) проистекают в немалой степени из-за отсутствия надлежащего порядка в сфере спорта. Наведение и удержание такого порядка и призван обеспечить государственный контроль в сфере спорта.

§ 6.3. Государственные услуги и государственные работы в сфере спорта

(Понкин И.В.)

По словам С.В. Алтухова, «спортивное мероприятие – это составная часть сферы услуг», а «услуга – это особый вид блага, не имеющий вещной формы»⁶⁶⁴.

Важными инструментами влияния и управленческого воздействия государства на сферу спорта являются механизм оказания государственных услуг в сфере спорта и механизм выполнения государственных работ в сфере спорта.

Государственные услуги в сфере спорта

Понятие «публичные услуги», охватывающее понятия «государственные услуги» и «муниципальные услуги», тесно связано с понятием публичной власти, имеет самое непосредственное отношение к целям, задачам, формам и результатам деятельности органов государственного и муниципального управления.

Существование публичной власти в восприятии личности и общества оправданно постольку, поскольку таковая должным образом реализует свои функции и обеспечивает предоставление публичных услуг обществу, семье, личности, организациям и т.д. Именно поэтому понятие публичных услуг является одним из центральных понятий в общей теории публичного управления (а также важным понятием для науки административного права).

Публичные услуги совокупно представляют собой крупный сегмент производимого органами публичного управления интегрального результирующего организационно-деятельностного продукта, наряду с выполнением функций (в том числе регулирующей функции), обеспечением самовоспроизводства и функционирования, с производством государственных работ.

⁶⁶⁴ Алтухов С.В. Ивент-менеджмент в спорте. Управление спортивными мероприятиями: Уч.-методич. пособие. – М.: Советский спорт, 2013. – 208 с. – С. 27.

В России правовой порядок оказания публичных услуг определён, прежде всего, **Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»**⁶⁶⁵. Закреплённое этим актом определение гласит (приведём логический разбор этого определения): **«государственная услуга, предоставляемая [органом], – деятельность по реализации функций [органа], которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий [органов]»** (пункт 1 статьи 2).

Согласно нашей дефиниции, **публичные услуги** – это реализуемая в целях и в рамках публичного управления в публичных интересах исторически относимая к компетенции органов публичного управления деятельность (форма деятельности) и результат (продукт) такой деятельности по предметам, находящимся в исключительной компетенции публичной власти (в рамках «традиционной» модели публичного управления), или в случаях, когда дефицит или полное отсутствие частной инициативы в предоставлении такого рода услуг при условии их особой социальной и/или правовой важности вынуждает публичную власть брать оказание этих услуг на себя, [деятельность,] организованная и реализуемая в соответствии с положениями законодательства, направленная на постоянное, универсальное и регулярное удовлетворение сопряжённых с публичными интересами дискретных партикулярных потребностей личности, семьи, общества (и его социальных институтов и страт), организаций.

Обоснованно выделить нижеследующие **существенные признаки публичных услуг, позволяющие отграничить их от публичных функций (функций органов публичной власти)**:

1) **признак дополнительнойности** (дополнительности публичных услуг по отношению к функциям органов публичного управления);

2) **признак партикулярности (частности)** публичных услуг (публичные услуги связаны с удовлетворением конкретных партикулярных (частных) потребностей и запросов, сопряжённых с публичными интересами);

3) **признак дискретности** (раздельности, по-разового характера) публичных услуг;

4) **признак конкретной семантической определённости, чёткости и узости** (в отличие от функций органов публичной власти, которые в

⁶⁶⁵ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2010. – № 31. – Ст. 4179. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант».

законодательстве в абсолютном большинстве случаев исчерпывающе четко не определены); более узкий характер понятия (более узкая охватываемая понятием семантическая область).

В определённой сфере общественных отношений функция (функции) органа публичного управления может (могут) включать предоставление публичных услуг, даже выражаться в этом. В целом, оказание публичных услуг (непосредственное оказание государственных услуг и (прямое или опосредованное) обеспечение оказания муниципальных услуг) – это одна из функций государства. Соответственно, оказание публичных услуг может быть связано с публичным управлением в нескольких формах: 1) оказание публичных услуг является инструментом непосредственно публичного управления, одной из основных форм и одним из продуктов публичной власти; 2) орган публичной власти организует оказание публичных услуг негосударственными субъектами, обеспечивает управление системой такого предоставления публичных услуг и его диспетчерское (координирующее) обслуживание, осуществляет контроль функционирования этой системы.

Одними из основных поставщиков государственных услуг в сфере спорта являются соответствующие государственные органы исполнительной власти в данной сфере.

Анализируя действующие нормативные правовые акты, можно обобщённо выделить некоторые группы действий, реализуемых органами государственного управления и другими государственными организациями и подпадающих под определение понятия «государственные услуги».

Например, согласно пункту 1.2 статьи 2 **Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»**, федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта осуществляет также функции по оказанию государственных услуг в данной области.

Среди основных государственных услуг в сфере спорта обоснованно выделять нижеследующие:

- обеспечение условий и процесса спортивной подготовки;
- принятие (утверждение) стандартов спортивной подготовки;
- аккредитация спортивных федераций по запросам соответствующих федераций⁶⁶⁶;

⁶⁶⁶ См., например: Административный регламент «Осуществление государственной аккредитации спортивных Федераций Воронежской области по видам спорта», утверждённый Приказом управления физической культуры и спорта Воронежской области от 26.03.2012 № 406 // <<http://36sport.ru/administrativnie-reglamenti/administrativnyj-reglament.html>>.

- запись в спортивные школы в государственных учреждениях, находящихся в ведении соответствующего органа публичной власти в области физической культуры и спорта;
- присвоение спортивных разрядов спортсменам, квалификационных категорий спортивным судьям⁶⁶⁷;
- присвоение (для нижестоящих органов – ходатайство или поддержка ходатайства о присвоении) спортивных званий или квалификационных категорий в сфере спорта (в России, в частности квалификационной категории «Спортивный судья всероссийской категории»);
- включение организаций и индивидуальных предпринимателей в соответствующие реестры физкультурно-спортивных организаций;
- предоставление информации о проводимых государственными учреждениями в области физической культуры и спорта спортивных и оздоровительных мероприятиях;
- приём заявок на участие в спортивных мероприятиях;
- приём и рассмотрение обращений граждан органами исполнительной власти в области физической культуры и спорта.

Одной из достаточно важных и распространённых государственных услуг в сфере спорта является государственная услуга по обеспечению спортивной подготовки, на наш взгляд, следует остановиться на ней отдельно.

Пункт 15.1 статьи 2 **Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»**⁶⁶⁸ определяет, что **спортивная подготовка** – это «тренировочный процесс, который подлежит планированию, включает в себя обязательное систематическое участие в спортивных соревнованиях, направлен на физическое воспитание и совершенствование спортивного мастерства лиц, проходящих спортивную подготовку, и осуществляется на

⁶⁶⁷ См., например: Распоряжение Департамента по спорту и молодёжной политике Тюменской области от 25.03.2016 № 6 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по присвоению спортивных разрядов (кандидат в мастера спорта и I спортивный разряд) в порядке, установленном Положением о Единой всероссийской спортивной классификации» // <https://admtyumen.ru/ogv_ru/gov/administrativne/sport_youth_department/services/adm+reg.htm?id=1700@List_regulations>; Приказ Министерства спорта и молодёжной политики Нижегородской области от 28.04.2012 № 824 «Об утверждении административного регламента Министерства спорта и молодёжной политики Нижегородской области по предоставлению государственной услуги “Присвоение спортивных разрядов спортсменам за выполнение требований и норм Единой всероссийской спортивной классификации”» // <<http://sport.government-pnov.ru/?id=66097>>.

⁶⁶⁸ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

основании государственного (муниципального) задания на оказание услуг по спортивной подготовке или договора **оказания услуг** по спортивной подготовке в соответствии с программами спортивной подготовки».

Как следует из текста приведённой выше нормы, услуги по спортивной подготовке могут осуществляться как по договору оказания услуг (то есть частными организациями), так и на основании государственного (муниципального) задания.

Согласно части 3 статьи 1 **Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»**, услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг.

Соответственно, услуги по спортивной подготовке, предоставляемые на основании вышеуказанного задания, также относятся к государственным (или муниципальным).

Приказ Минспорта России от 14.10.2013 № 801 (ред. от 02.02.2015) «Об утверждении Ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства спорта Российской Федерации федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» (признан утратившим силу Приказом Минспорта России от 06.04.2016 № 376, но имеющий определённый исследовательский интерес) определял следующие группы **государственных услуг**:

– реализация основных профессиональных образовательных программ высшего образования – программ бакалавриата, специалитета и магистратуры; реализация основных профессиональных образовательных программ высшего образования – программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, подготовки научных кадров (в докторантуре); реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования – программ подготовки специалистов среднего звена;

– услуги по спортивной подготовке;

– услуга по публикации музейных предметов, музейных коллекций путём публичного показа, воспроизведения в печатных изданиях, на электронных и других видах носителей, в том числе в виртуальном режиме.

Государственные работы в сфере спорта

Определение понятия «государственные работы» в законодательстве Российской Федерации отсутствует.

Государственные работы – это реализуемая в целях и в рамках государственного управления в публичных интересах (не в инструментально-организационных внутренних целях государственного органа) деятельность (форма деятельности) государственного органа (и/или находящегося в его ведении государственных учреждений), разовая или систематическая, и результат (продукт) такой деятельности (по предметам, находящимся в исключительной компетенции органов государственной власти). **Государственные работы отличаются от государственных услуг** отсутствием привязки государственных работ к обращениям заявителей (или к иным формам инициирования действий третьих лиц не из числа руководителей или персонала органов государственного управления).

Вышеозначенный Приказ Минспорта России от 14.10.2013 № 801 (ред. от 02.02.2015) «Об утверждении Ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства спорта Российской Федерации федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» (признан утратившим силу Приказом Минспорта России от 06.04.2016 № 376, но, повторимся, имеющий определённый исследовательский интерес) предусматривал проведение **государственных работ**, к числу которых указанным актом были отнесены:

- проведение прикладных научных исследований;
- работы по подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации, включая: организацию и проведение тренировочных мероприятий; научно-методическое обеспечение; финансовое обеспечение; материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, спортивным оборудованием и инвентарём;
- работы по обеспечению участия спортивных сборных команд Российской Федерации в международных спортивных соревнованиях (Олимпийские игры, Паралимпийские игры, Сурдлимпийские игры, чемпионаты и кубки мира, чемпионаты и кубки Европы, иные международные спортивные соревнования);
- работы по организации и проведению межрегиональных, всероссийских, международных физкультурных мероприятий в соответствии с Единым календарным планом межрегиональных,

всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

– работы по организации и проведению всероссийских спортивных мероприятий (чемпионатов, финалов кубков, первенств России и других всероссийских спортивных соревнований) в соответствии с Единым календарным планом межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

– работы по организации и проведению международных спортивных мероприятий на территории Российской Федерации (Олимпийские игры, Паралимпийские игры, Сурдлимпийские игры, чемпионаты и кубки мира, чемпионаты и кубки Европы, иные международные спортивные соревнования);

– работы по подготовке спортивного резерва, в том числе: организация и проведение тренировочных мероприятий; организация и проведение Спартакиад учащихся России, Спартакиад молодёжи России, Всероссийских универсиад; координация мероприятий по разработке и реализации методических материалов, рекомендаций и программ по подготовке спортивного резерва;

– работа по хранению, изучению, обеспечению сохранности и безопасности предметов Музейного фонда Российской Федерации;

– работа по формированию и учёту Музейного фонда Российской Федерации;

– методическая работа в установленной сфере деятельности;

– работа по организации и проведению фестивалей, выставок, смотров, конкурсов, конференций;

– управление, эксплуатация, обслуживание и материально-техническое обеспечение недвижимого имущества Министерства спорта Российской Федерации.

§ 6.4. Государственные задания государственным учреждениям в сфере спорта

(Редькина А.И.)

При изучении темы, связанной с реализацией государственного управления в сфере спорта, представляется необходимым остановиться на вопросе о понятии и особенностях такого инструмента, как государственные задания в сфере спорта, выполняемые государственными учреждениями.

Общее понятие государственного задания

Говоря о государственном задании государственному учреждению, необходимо в первую очередь обратиться к понятийному аппарату и нормативно-правовой базе.

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016)⁶⁶⁹, под государственным заданием понимается документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объёму (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг (выполнения работ).

Статья 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает также требования к содержанию государственного задания, к которым отнесены, в числе прочих, следующие обязательные пункты:

- показатели, характеризующие качество и/или объём (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчётности об исполнении государственного задания;
- определение категорий физических и/или юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на

⁶⁶⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант».

платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Некоторые отдельные требования устанавливаются также Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640 (ред. от 04.11.2016) «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» и утверждённым им Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания⁶⁷⁰.

Названное Положение устанавливает порядок формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральными бюджетными учреждениями, автономными учреждениями, созданными на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, а также федеральными казёнными учреждениями, определёнными правовыми актами главных распорядителей средств федерального бюджета, в ведении которых находятся федеральные казённые учреждения (пункт 1).

Согласно пунктам 2 и 3 названного Положения, государственное задание формируется в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами федерального государственного учреждения, с учётом предложений федерального государственного учреждения, касающихся потребности в соответствующих услугах и работах, оцениваемых на основании прогнозируемой динамики количества потребителей услуг и работ, уровня удовлетворённости существующими объёмом и качеством услуг и результатов работ и возможностей федерального государственного учреждения по оказанию услуг и выполнению работ, а также показателей выполнения федеральным государственным учреждением государственного задания в отчётном финансовом году. Государственное задание содержит показатели, характеризующие качество и (или) объём (содержание) государственной услуги (работы), определение категорий

⁶⁷⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640 (ред. от 04.11.2016) «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (вместе с «Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания») // Сборник законодательства Российской Федерации. – 13.07.2015. – № 28. – Ст. 4226.

физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг, предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, порядок контроля за исполнением государственного задания и требования к отчётности о выполнении государственного задания.

Согласно пункту 5 названного Положения, государственное задание формируется в процессе формирования федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и утверждается не позднее 15 рабочих дней со дня утверждения главным распорядителем средств федерального бюджета лимитов бюджетных обязательств на предоставление субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в отношении: а) федеральных казённых учреждений – главными распорядителями средств федерального бюджета, в ведении которых находятся федеральные казённые учреждения; б) федеральных бюджетных или автономных учреждений – органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя.

Государственное задание утверждается на срок, соответствующий установленному бюджетным законодательством Российской Федерации сроку формирования федерального бюджета (пункт 6 Положения).

Объём финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг, нормативных затрат, связанных с выполнением работ, с учётом затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённого за федеральным государственным учреждением или приобретённого им за счёт средств, выделенных федеральному государственному учреждению учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельных участков (за исключением имущества, сданного в аренду или переданного в безвозмездное пользование), затрат на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся имущество учреждения (пункт 11 Положения).

Государственные задания государственным учреждениям в сфере спорта

Несмотря на то что российским законодательством устанавливаются общие требования к формированию и обеспечению выполнения государственных заданий государственным учреждениям во всех сферах, формированию и обеспечению выполнения государственных заданий в сфере спорта присуща собственная специфика, которая обусловлена спецификой самой этой сферы.

Например, отметим следующее. В качестве показателей, характеризующих качество соответствующих государственных услуг в сфере спорта, в зависимости от конкретного государственного задания, могут выступать количество проведённых спортивных мероприятий определённого уровня и значения, количество проведённых учебно-тренировочных спортивных сборов, места, занимаемые в турнирной таблице⁶⁷¹.

При этом, если провести определённое заранее количество спортивных мероприятий возможно, то такой показатель, как место в турнирной таблице (в государственном задании такое прогнозируемое место указывается как вычисляемое по формуле «не ниже» определённого заданного места), спрогнозировать весьма сложно, поскольку одной из основных специфических характеристик спортивного соревнования, которая и определяет интерес зрителей к нему, является непредсказуемость его результатов.

⁶⁷¹ См., например: Государственное задание государственному автономному учреждению Астраханской области «Ватерпольный клуб “Динамо”» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов / Утверждено Распоряжением Министерства спорта и туризма Астраханской области от 24.12.2012 № 54-рб // <https://minsport.astrobl.ru/sites/default/files/54_dinamo.pdf>; Государственное задание ГБОУ ДОД ДЮСШ самбо и дзюдо на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годы // <http://stimol.admsakhlin.ru/fileadmin/gosudarstvennoe_zadanie/2016/GBU_DO_DJUSSH_sa_mbo_i_dzjudo.pdf>.

§ 6.5. Риск-ориентированное государственное управление в сфере спорта

(Понкин И.В.)

Тщательное изучение и прогностический анализ линейки возможных рисков в сфере спорта, имеет очень большое значение для планирования и программирования государственного управления в сфере спорта.

Риск в государственном управлении (как феномен) – это феномен, характеризуемый неопределённостью (неопределённостями) условий и исхода приложения управленческих воздействий в рамках государственного управления и наличием некоторой реальной вероятности наступления существенных негативных последствий для предметно-объектной области государственного управления, процесса и результатов государственного управления (промежуточно-этапных, инструментальных реперных или конечных), а также для всей системы государственного управления и государства в целом (в том числе в части восприятия и оценки легитимности власти населением). **Риск в государственном управлении** (как вероятность) – это вероятность наступления существенно неблагоприятных для процесса и результатов государственного управления событий (в том числе неблагоприятных последствий дефектов государственного управления)⁶⁷².

Органы государственного управления в процессе реализации такового в сфере спорта неминуемо сталкиваются с рисками, таковых существует огромное количество, и они имеют самую разнообразную природу. Риски в публичном управлении в сфере спорта, как правило, могут возникать не менее часто, чем в иных сферах. Специфика рисков в публичном управлении в сфере спорта обусловлена спецификой как предметно-объектной области такого управления, так и спецификой органов управления, а равно спецификой процесса управления. В силу принципа автономности спорта (определяющего пределы невмешательства государства в дела спорта) государство в нормальных условиях может реализовывать такое управление, задействуя меньшее количество инструментов и механизмов, чем в некоторых других сферах, не стремясь урегулировать абсолютно все правоотношения в данной сфере. В условиях же, отличных от нормальных, публичное управление в сфере спорта не столько сталкивается с рисками, сколько может, само по себе, индуцировать возникновение сопряжённых и результирующих рисков

⁶⁷² Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с. – С. 52.

как для иных субъектов спортивной деятельности и управления в спорте, так и для потребителей спортивного продукта⁶⁷³.

В числе рисков, которые должны учитываться государством при осуществлении стратегического планирования в сфере спорта, к примеру, можно отметить риски, связанные с положением дел на международной арене, поскольку, несмотря на то что одним из важнейших принципов спорта является неиспользование его в качестве политического инструмента, этот принцип потенциально может нарушаться, что напрямую может оказывать влияние на достижение ставящихся целей, к примеру, связанных с успешным выступлением национальных спортивных сборных команд на международных спортивных мероприятиях.

А.Е. Злобин, рассматривая экономический аспект в сфере спорта, выделяет следующую линейку рисков в названной сфере:

- риск повышения заболеваемости;
- риск снижения продолжительности жизни;
- риск снижения трудовой активности;
- риск повышения производственного травматизма;
- риск распространения наркомании;
- риск роста преступности⁶⁷⁴.

По основанию природы рисков государственного управления в сфере спорта обоснованно выделять следующие риски⁶⁷⁵:

1) риски внешнеполитической природы:

1.1) возникающие вследствие ухудшения дипломатических отношений между государствами риски идеологически и политически мотивированных засуживаний, придинок, прочих проявлений необъективного отношения иностранных организаторов международных спортивных мероприятий к спортсменам, спортивным командам и спортивным сборным государства, отмены (объективно по надуманным основаниям) ранее запланированных и согласованных крупных международных спортивных мероприятий;

⁶⁷³ Понкин И.В., Шевченко О.А., Лапина М.А., Понкина А.И. Риски в публичном управлении спортом // Теория и практика физической культуры. – 2016. – № 6. – С. 49–51.

⁶⁷⁴ Злобин А.Е. Анализ эффективности инвестиций и оценка рисков в системе спортивного менеджмента // Проблемы и перспективы развития российской спортивной науки: Труды Всеросс. науч.-практ. конф., посвящ. 75-летию ВНИИФК (15–16.12.2008, Москва) / ВНИИФК. – М., 2008. – С. 40–42. – С. 41.

⁶⁷⁵ Понкин И.В., Шевченко О.А., Лапина М.А., Понкина А.И. Риски в публичном управлении спортом // Теория и практика физической культуры. – 2016. – № 6. – С. 49–51.

1.2) риски активизации и расширения экстра-территориальных (и с выходом за пределы своей компетенции и юрисдикции) вмешательств юрисдикционных органов государств-акторов в дела международных спортивных организаций или иностранных спортивных организаций;

2) риски коррупции и экономической преступности в спорте;

3) риски неэффективности или дефектности публичного управления в спорте;

3.1) риски игнорирования или нарушения принципа автономности спорта;

3.2) финансово-экономические риски;

4) репутационные риски;

5) риски крупных природных бедствий и техногенных катастроф, в частности сопряжённые с рисками повреждения материальных активов государства, которыми оно располагает в сфере спорта.

Добавим сюда также следующие риски:

– риски девиаций и хронической неэффективности в государственном управлении в сфере спорта, дефектного и дисфункционального государственного управления в названной сфере, риски разбалансированности системы государственного управления спортом;

– риски провального проведения или срыва проведения на своей территории значимых спортивных мероприятий;

– риски всплесков массового насилия, хулиганства и иного противоправного поведения спортивных болельщиков;

– риски чрезмерной зарегулированности сферы спорта государством, редундантности (выраженной избыточности) вмешательства государства в дела спорта и разрушения автономности спорта, автономного порядка в сфере спорта.

Риск-ориентированное государственное управление представляет собой находящуюся в структурно-функциональном единстве совокупность институциональных механизмов, концептов, топологии и логики стратегического и текущего мониторинга и систематической прогностической оценки сопряжённых с государственным управлением рисков, а также правовых и организационно-администрирующих инструментов и процедур проектирования, алгоритмизации, программирования, реализации, обеспечения, валидации и контроля государственного управления (прежде всего, кризисно-превентивного), в целях раннего (в том числе преземптивного) выявления, идентификации и оценки таких рисков, подбора и применения релевантных инструментов оперирования такими рисками. Управление рисками в государственном управлении представляет собой сочетание организационных систем,

комплексов инструментов государственного управления (прежде всего, кризисно-превентивного), процессов и процедур, позволяющих осуществлять раннее (в том числе преземптивное) выявление, идентификацию, оценку рисков и поиск решений поставленных в связи с этим задач. Известны и апробированы определённые методы оперирования рисками в рамках реализации государственного управления⁶⁷⁶.

⁶⁷⁶ Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с. – С. 207.

§ 6.6. Инструменты превенции и пресечения применения допинговых средств в сфере спорта (на примере зарубежного опыта)

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Проблема употребления запрещённых допинговых субстанций – одна из крупнейших и наиболее сложных в современном спортивном движении⁶⁷⁷.

Государство, как правило, принимает в борьбе с допингом весьма активное участие.

На сессии Совета Европы 07–09.11.1963 в Страсбурге было выработано и предложено следующее определение понятия «допинг»: «Допингом является введение в организм здорового человека или употребление им самим каким бы то ни было путём чуждого организму вещества, физиологической субстанции в избыточных объёмах или неестественным путём с единственной целью искусственного и нечестного повышения спортивной производительности этого лица в связи с его участием в спортивном соревновании»⁶⁷⁸.

Согласно пункту 2 статьи 1 Закона Италии от 14.12.2000 № 376 «О порядке охраны здоровья в сфере спортивной деятельности и о борьбе с употреблением допинга»⁶⁷⁹, понятие допинга интерпретируется как «введение или приём лекарственных средств или биологически или фармакологически активных веществ, а также реализация иных медицинских приёмов, не оправданные патологиями здоровья, но способные изменять психофизические или биологические состояния организма в целях изменения показателей конкурентоспособности спортсменов».

Решение задачи разработки мер, направленных на повышение эффективности законодательства Российской Федерации в области превенции и борьбы с употреблением допинговых средств в спорте, на повышение эффективности государственного управления в этой области, предполагает обращение к релевантному зарубежному опыту в указанной области.

⁶⁷⁷ Алексеев С.В. Спортивное право России: Уч. / Под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2012. – 1055 с. – С. 881.

⁶⁷⁸ Цит. по: Doping [Допинг] // <http://staps.univ-lille2.fr/fileadmin/user_upload/ressources_peda/Licence/Licence_entrainement/lut-antdop-sidney.pdf>.

⁶⁷⁹ Legge 14 dicembre 2000, № 376 «Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping» // Gazzetta Ufficiale. – 18.12.2000. – № 294. <<http://www.camera.it/parlam/leggi/003761.htm>>.

Ниже будут рассмотрены основные инструменты превенции и борьбы с употреблением допинга в спорте за рубежом, на примере **5 государств** – Аргентины, Испании, Италии, Франции, Швейцарии.

Были исследованы нижеследующие нормативные правовые акты:

– **Франции** (Спортивный кодекс Франции⁶⁸⁰);

– **Испании**: Органический закон Испании от 20.06.2013 № 3/2013 «О защите здоровья спортсменов и борьбе с допингом в спортивной деятельности»⁶⁸¹, далее – Закон Испании от 20.06.2013 № 3/2013; Уголовный кодекс Испании от 23.11.1995 (с послед. изменениями)⁶⁸²;

– **Италии**: Закон Италии от 14.12.2000 № 376 «О порядке охраны здоровья в сфере спортивной деятельности и о борьбе с употреблением допинга»⁶⁸³, далее – Закон Италии от 14.12.2000 № 376; Закон Италии от 13.12.1989 № 401 «О регулировании игр, подпольных ставках и обеспечении справедливости в проведении спортивных мероприятий»⁶⁸⁴, далее – Закон Италии от 13.12.1989 № 401; Уголовный кодекс Италии⁶⁸⁵;

– **Швейцарии**: Союзный закон Швейцарии от 17.06.2011 «О содействии спорту и физкультурной деятельности»⁶⁸⁶, далее – Закон Швейцарии от 17.06.2011;

– **Аргентины**: Федеральный закон Аргентины от 20.05.1997 № 24.819 (ред. от 08.01.2001) «О поддержке честности и справедливости в спорте, о создании Национальной антидопинговой комиссии и

⁶⁸⁰ Code du sport (Dernière modification – 13 février 2017) // <<https://www.legifrance.gouv.fr>>. Уголовный кодекс Франции (Code pénal (Dernière modification – 12 février 2017)) // <<https://www.legifrance.gouv.fr>> не содержит соответствующих статей, все статьи об уголовной ответственности за нарушение антидопингового законодательства закреплены в Спортивном кодексе.

⁶⁸¹ Ley Orgánica № 3/2013, de 20 de junio de 2013, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva // Boletín Oficial del Estado. – 21.06.2013. – № 148. <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6732&tn=1&vd=&p=20130621&acc=Elegir>>.

⁶⁸² Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, del Código Penal // Boletín Oficial del Estado. – 24.11.1995. – № 281. Esta revisión vigente desde 28 de Octubre de 2015 – <http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html>; <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>>. Código Penal // <https://boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=038_Codigo_Penal_y_le_gislacion_complementaria.pdf>.

⁶⁸³ Legge 14 dicembre 2000, № 376 «Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping» // Gazzetta Ufficiale. – 18.12.2000. – № 294. <<http://www.camera.it/parlam/leggi/00376l.htm>>.

⁶⁸⁴ Legge № 401 del 13 dicembre 1989 «Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive» // Gazzetta Ufficiale. – 18.12.1989. – № 294.

⁶⁸⁵ Codice penale // <<http://www.diritto.it/codici/2/>>.

⁶⁸⁶ Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (Loi sur l'encouragement du sport, LESp) // Recueil officiel. – 2012. – P. 3953–3966. <<http://www.admin.ch/ch/f/as/2012/3953.pdf>>; <http://www.admin.ch/ch/f/rs/c415_0.html>. Вступил в силу с 01.10.2012.

Национального реестра спортивных санкций, об органах управления в этой сфере и об отмене статей 25, 26 и 26-bis Федерального закона № 20.655»⁶⁸⁷, далее – Закон Аргентины от 20.05.1997 № 24.819.

Меры превенции незаконного применения допинговых средств в спорте:

– организация и реализация допингового контроля при проведении спортивных мероприятий (статьи L. 232-5, L. 232-12, L. 232-13, L. 232-16 и др. Законодательной части Спортивного кодекса Франции⁶⁸⁸; статья 11 и др. Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013; пункт «а» статьи 5 и др. Закона Аргентины от 20.05.1997 № 24.819);

– закрепление требования выдачи (первой и последующей), восстановления или продления спортивной лицензии спортсмену (выдаётся спортивной федерацией), а также допуска спортсмена к участию в спортивном соревновании при условии предоставления им медицинского документа, свидетельствующего о текущем отсутствии данных об употреблении спортсменом допинговых средств (статьи L. 231-2, L. 231-2-1, L. 231-3 и L. 231-8, пункт 1 статьи L.232-3 Спортивного кодекса Франции; статья 15 и др. Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

– предоставление в специализированных медицинских центрах анонимных консультаций лицам, которые применяют допинговые средства или при определённых условиях могут к ним прибегнуть (статья L.232-1 Спортивного кодекса Франции);

– закрепление требования сообщения спортсменом о своём особом правовом положении во время каждой медицинской консультации, по результатам которой выдаются рецепты (статья L. 232-2 Спортивного кодекса Франции);

– установление требования предоставления спортсменом, осуществляющим подготовку к участию в спортивном мероприятии, уполномоченному антидопинговому органу сведений, позволяющих определять в режиме реального времени местонахождение спортсмена в течение периодов тренировок (статья L. 232-15 Спортивного кодекса Франции);

⁶⁸⁷ Ley № 24.819 «Creacion de la Comision nacional antidoping» (Sancionada – 23.04.1997; Promulgada de Hecho – 20.05.1997) // Boletin Oficial. – 26.05.1997. <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43439/texact.htm>>.

Приложения вводились в действие резолюциями Национальной антидопинговой комиссии. Действующая редакция приложений введена в действие Резолюцией Национальной антидопинговой комиссии № 1/2011 от 07.02.2011 (Resolucion de la Comision Nacional Antidoping № 1/2011 de 07.02.2011 // Boletin Oficial. – 15.02.2011. <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179201/norma.htm>>; <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=179201>>).

⁶⁸⁸ Code du sport (Dernière modification – 13 février 2017) // <<https://www.legifrance.gouv.fr>>.

– ведение Национального реестра спортивных санкций, налагаемых за нарушение антидопингового законодательства (пункт «е» статьи 5 Закона Аргентины от 20.05.1997 № 24.819).

Установление запретов и ограничений:

– установление запрета оборота запрещённых допинговых средств в спорте (статья L. 232-9 и др. Спортивного кодекса Франции; подпункт «i» пункта 1 статьи 22 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 23 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013; статьи 19, 20 и др. Закона Швейцарии от 17.06.2011; статьи 1, 2 и др. Закона Италии от 14.12.2000 № 376);

– установление запрета для спортсменов хранить, без должного подтверждения медицинской необходимости (медицинских показаний), одно или несколько запрещённых допинговых средств (пункт 1 статьи L. 232-9 Спортивного кодекса Франции; подпункт «f» пункта 1 статьи 22 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013; статья 22 Закона Швейцарии от 17.06.2011);

– установление запрета для спортсменов употреблять (или совершать попытку употребления) одно или несколько запрещённых допинговых средств, за исключением наличия у него полученного в установленном порядке разрешения на терапевтическое использование или подтверждения медицинской необходимости (медицинских показаний) (пункт 2 статьи L. 232-9 Спортивного кодекса Франции; пункт 1 статьи 23 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 22 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

– установление запрета назначать, предписывать, продавать или предлагать спортсменам, принимающим участие в спортивных мероприятиях или осуществляющим подготовку к таковым, запрещённые допинговые средства (одно или несколько), а также способствовать их использованию или побуждать к их употреблению, а равно совершать попытки таких деяний (пункты 1 и 5 статьи L. 232-10 Спортивного кодекса Франции; статья 22 Закона Швейцарии от 17.06.2011);

– установление запрета производить, изготавливать, импортировать, экспортировать, транспортировать, хранить или приобретать в целях употребления спортсменом, без надлежащего подтверждения медицинской необходимости, запрещённые допинговые средства, а равно совершать попытки таких деяний (пункты 2 и 5 статьи L. 232-10 Спортивного кодекса Франции; статья 22 Закона Швейцарии от 17.06.2011);

– установление запрета для спортсменов воспрепятствовать или отказываться от прохождения антидопингового контроля без уважительной причины, уклоняться каким бы то ни было способом от прохождения

антидопингового контроля или игнорировать его, препятствовать каким бы то ни было способом осуществлению такого контроля или неоправданно его задерживать, совершать иные действия или бездействие, направленные на избежание, предотвращение, срыв или непроведение антидопингового контроля в установленном порядке, а равно совершать попытку такого деяния (пункты 3 и 5 статьи L. 232-10 Спортивного кодекса Франции; подпункт «с» пункта 1 статьи 22 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 23 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

– установление запрета фальсифицировать, изменять, уничтожать или ухудшать какие-либо доказательства, относящиеся к антидопинговому контролю, образцам или анализам, манипулировать каким бы то ни было элементом процедуры антидопингового контроля, а равно совершать попытку такого деяния (пункты 4 и 5 статьи L. 232-10 Спортивного кодекса Франции; подпункт «е» пункта 1 статьи 22 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 23 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

– установление запрета подстрекательства к потреблению в организациях, организующих и проводящих спортивные мероприятия, продуктов, содержащих запрещённые допинговые средства (подпункт «п» пункта 1 статьи 22 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 23 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013).

Меры ответственности за употребление допинговых средств в спорте, за незаконные производство, оборот, предложение или навязывание спортсмену таковых средств, за сокрытие информации о таких фактах:

меры дисциплинарной ответственности, меры административной ответственности⁶⁸⁹:

– применение санкций в отношении спортсмена за нарушения антидопингового законодательства:

- вынесение предупреждения за нарушение требований антидопингового законодательства (подпункт «а» пункта I статьи L. 232-23 Спортивного кодекса Франции);

- вынесение временного или окончательного запрета на участие в соревнованиях и спортивных мероприятиях спортсмена, признанного виновным в нарушении антидопинговых правил, а равно за отказ спортсмена

⁶⁸⁹ В зависимости от государства, от состава правонарушения и от того, какой именно субъект уполномочен выносить санкции, те или иные позиции могут быть как дисциплинарными, так и административными правонарушениями.

проходить антидопинговый контроль (подпункт «b» пункта I статьи L. 232-23 Спортивного кодекса Франции⁶⁹⁰);

- вынесение запрета на участие в спортивной деятельности в спортивной федерации на срок от 3 месяцев до 2 лет в случае выявления правонарушения впервые (пункт «a» статьи 8 Закона Аргентины от 20.05.1997 № 24.819);

- вынесение запрета на участие в спортивной деятельности на срок не менее 2 лет в случае повторных действий, а также дисквалификация и потеря очков в зависимости от характера спортивного соревнования (пункт «b» статьи 8 Закона Аргентины от 20.05.1997 № 24.819);

- дисквалификация спортсмена сроком на 2 года (пункт 1 статьи 23 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 22 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

- дисквалификация спортсмена на срок от 4 лет до пожизненного срока (пункт 1 статьи 23 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 22 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

- наказание в виде штрафа в размере от 3 001 до 12 000 евро (пункт 1 статьи 23 во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 22 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013), в размере от 1 500 до 3 000 евро (пункт 2 статьи 23 во взаимосвязи с пунктом 2 статьи 22 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

– применение санкций в отношении спортивного врача за нарушения антидопингового законодательства:

- применение дисциплинарных санкций уполномоченными медицинскими инстанциями к врачу, нарушившему требования антидопингового законодательства, если в его деяниях нет признаков состава преступления (статья L. 232-4 Спортивного кодекса Франции);

- дисквалификация на срок от 1 года до 2 лет, до 4 лет или пожизненно (статья 26 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

- наказание в виде штрафа в размере (в зависимости от состава правонарушения) от 3 000 до 10 000, от 5 000 до 50 000 евро, от 10 000 до 100 000 евро, от 40 000 до 400 000 евро (статья 26 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

⁶⁹⁰ Государственный совет Франции выступает в качестве инстанции, рассматривающей апелляции на решения Французского агентства по борьбе с допингом (статья R311-1 Кодекса административной юстиции Франции).

– применение санкций в отношении спортивной организации, в деятельности которой выявлено и доказано нарушение антидопингового законодательства:

- приостановление деятельности такой спортивной организации (статья 13 Закона Аргентины от 20.05.1997 № 24.819);

- наказание в виде штрафа в размере (в зависимости от состава правонарушения) от 10 000 до 30 000 евро, от 24 000 до 80 000 евро, от 30 001 до 300 000 евро, от 40 000 до 400 000 евро (статья 24 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

– применение санкций в отношении спортивного тренера, спортивного судьи или арбитра, технического работника, иного лицензируемого сотрудника сферы спорта, руководителя, должностного лица или иного сотрудника спортивной организации или иного лица, тем или иным образом связанного с подготовкой и/или участием спортсмена в спортивном мероприятии, с организацией и проведением спортивных мероприятий, которое каким-либо образом содействует, обеспечивает или подстрекает к применению допинга либо затрудняет проведение антидопингового контроля:

- дисквалификация на срок до 2 лет, до 4 лет или пожизненно (статья 25 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

- вынесение запрета на участие в спортивной деятельности в спортивной федерации на срок два года, в случае повторных действий – пожизненно (статья 9 Закона Аргентины от 20.05.1997 № 24.819);

- наказание в виде штрафа в размере (в зависимости от состава правонарушения) от 5 000 до 50 000 евро, от 10 000 до 100 000 евро, от 40 000 до 400 000 евро (статья 25 Закона Испании от 20.06.2013 № 3/2013);

меры уголовной ответственности:

– установление мер уголовной ответственности за воспрепятствование исполнению должностных полномочий лицами, уполномоченными на проведение расследований фактов незаконного употребления запрещённых допинговых средств:

- наказание в виде лишения свободы сроком на 6 месяцев и штрафа в размере 7 500 евро (статья L. 232-25 Спортивного кодекса Франции);

– установление мер уголовной ответственности за хранение спортсменом, без надлежащего подтверждения медицинской необходимости, одного или нескольких запрещённых допинговых средств:

- наказание в виде лишения свободы сроком на 1 год и штрафа в размере 3 750 евро (пункт I статьи L. 232-26 Спортивного кодекса Франции);

- наказание в виде лишения свободы на срок не более 3 лет или наказание в виде штрафа; в случае наличия отягчающих обстоятельств – лишение свободы сроком не более 5 лет и наказание в виде штрафа (статья 22 Закона Швейцарии от 17.06.2011);

– установление мер уголовной ответственности за назначение, предписание, продажу или предложение спортсменам, принимающим участие в спортивных мероприятиях или осуществляющим подготовку к таковым, одного или нескольких запрещённых допинговых средств, а также за содействие их использованию или побуждение к их употреблению, а равно за производство, изготовление, импорт, экспорт, транспортировку, хранение или приобретение в целях употребления спортсменом, без надлежащего подтверждения медицинской необходимости, одного или нескольких запрещённых допинговых средств:

- наказание в виде лишения свободы сроком на 5 лет и штрафа в размере 75 000 евро (пункт II статьи L. 232-26 Спортивного кодекса Франции), в виде лишения свободы сроком на 7 лет и штрафа в размере 150 000 евро при условии, что указанные противоправные действия совершены по отношению к несовершеннолетнему или лицом, имеющим властные полномочия в отношении одного или нескольких спортсменов (последний абзац статьи L. 232-26 Спортивного кодекса Франции) (уголовную ответственность несут не только физические лица, но и юридические лица – статья L. 232-28 Спортивного кодекса Франции);

- конфискация допинговых средств и иных орудий совершения преступлений, а также предметов, использованных для содействия совершению преступления (пункт 1 статьи L. 232-27 Спортивного кодекса Франции);

- публичное объявление и обнародование приговора суда (пункт 2 статьи L. 232-27 Спортивного кодекса Франции), в порядке, предусмотренном статьёй 131-35 Уголовного кодекса Франции;

- приостановление сроком на 1 год (и более) одного, нескольких или всех подразделений организации,

принадлежащей осуждённому лицу и вовлечённых в совершение преступления (пункт 3 статьи L. 232-27 Спортивного кодекса Франции);

- вынесение запрета на осуществление профессиональной или общественной деятельности, во время осуществления или по причине которой правонарушение было совершено (пункт 4 статьи L. 232-27 Спортивного кодекса Франции);

- вынесение запрета на замещение должностей государственной службы (пункт 5 статьи L. 232-27 Спортивного кодекса Франции);

- наказание в виде лишения свободы на срок не более 3 лет или наказание в виде штрафа; в случае наличия отягчающих обстоятельств – лишение свободы сроком не более 5 лет и наказание в виде штрафа (статья 22 Закона Швейцарии от 17.06.2011);

- наказание в виде лишения свободы на срок от 3 месяцев до 3 лет и штрафа, если деяние не образует признаков состава более серьёзного преступления (пункт 1 статьи 9 Закона Италии от 14.12.2000 № 376), или, в зависимости от состава преступления, наказание в виде лишения свободы на срок от 2 лет до 6 лет и штрафа (пункт 7 статьи 9 Закона Италии от 14.12.2000 № 376);

- наказание в виде лишения свободы на срок от 1 месяца до 3 лет, если виновные действия не образуют признаков составов преступлений, наказываемых более строго (наказываются тренер по физической и/или психологической подготовке, спортивный инструктор, спортивный директор, руководитель, врач и члены медицинского персонала, имеющие отношение к подготовке и/или участию спортсменов, и/или лица, которые каким-либо образом связаны с подготовкой и/или участием спортсменов и каким-либо образом содействуют, обеспечивают или подстрекают к применению допинга); наказание в виде лишения свободы на срок от 4 до 15 лет – если предоставляемые вещества являются наркотическими (статья 11 Закона Аргентины от 20.05.1997 № 24.819);

– установление мер уголовной ответственности за назначение, без надлежащего терапевтического обоснования, передачу и содействие употреблению спортсменами запрещённых допинговых средств, создающих угрозу их жизни или здоровью:

- наказание в виде лишения свободы на срок от 6 месяцев до 2 лет, штрафом в размере от 6 до 18 размеров месячной заработной платы, дисквалификация в праве на замещение публичной должности, на профессию или должность на срок от 2 до 5 лет (пункт 1 статьи 362-quinquies Уголовного кодекса Испании; размеры санкций могут быть увеличены в зависимости от обстоятельств, указанных в пункте 2 указанной статьи);

- наказание (для спортивных врачей) в виде дисквалификации на определённый срок (пункт 4 статьи 9 Закона Италии от 14.12.2000 № 376);

– установление мер уголовной ответственности за фальсификацию, уничтожение или ухудшение каких-либо доказательств, относящихся к антидопинговому контролю, образцам или анализам, а равно за совершение попыток таких деяний:

- наказание в виде лишения свободы сроком на 5 лет и штрафа в размере 75 000 евро (пункт II статьи L. 232-26 Спортивного кодекса Франции), в виде лишения свободы сроком на 7 лет и штрафа в размере 150 000 евро при условии, что указанные противоправные действия совершены по отношению к несовершеннолетнему или лицом, имеющим властные полномочия в отношении одного или нескольких спортсменов (последний абзац статьи L. 232-26 Спортивного кодекса Франции);

– установление ответственности за «спортивное мошенничество», охватывающее (помимо нарушений в сфере спортивных тотализаторов и др.) в определённых условиях и употребление допинга (статья 1 Закона Италии от 13.12.1989 № 401 во взаимосвязи со статьёй 640 Уголовного кодекса Италии).

Перед авторами настоящего параграфа не стояла задача полностью «разобрать» и «раскассировать» референтные блоки норм вышеобозначенных нормативных правовых актов по тем или иным предметным группам, приведены лишь некоторые примеры.

§ 6.7. Инструменты превенции и пресечения противоправного поведения спортивных болельщиков и обеспечения их надлежащего поведения во время проведения спортивных мероприятий

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Необходимость противодействия хулиганскому и иному противоправному поведению, массовому насилию на спортивных аренах очевидна, в том числе, потому, что такие эксцессы на спортивных аренах нарушают принцип Честной игры (Fair Play), закреплённый в Олимпийской хартии, в уставах всех национальных олимпийских комитетов и национальных спортивных федераций⁶⁹¹.

Проблема превенции и пресечения массовых беспорядков, насильственных и хулиганских действий, других правонарушений, совершаемых спортивными болельщиками во время (а также непосредственно до и непосредственно по окончании) и в связи с проведением массовых зрелищных спортивных мероприятий, актуальна как в России, так и за рубежом.

Как пишет А.Н. Песков, «массовые беспорядки среди фанатов на спортивных мероприятиях – это явление глобальное, распространённое во всем мире»⁶⁹².

Одними лишь репрессивными, насильственными действиями вышеуказанную проблему решить не удаётся и не удастся. Актуален вопрос о линейке релевантных инструментов превенции противоправного поведения спортивных болельщиков и обеспечения их надлежащего поведения во время проведения спортивного мероприятия и в связи с его проведением.

⁶⁹¹ *Захарова Л.И.* «О спорт, ты – мир!» Роль международного права, *lex sportiva* и *lex olympica* в регулировании международных спортивных отношений. 2-е изд., перераб. и доп. – Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2015. – 277 с. – С. 237, 238.

⁶⁹² *Песков А.Н.* Международная практика борьбы с криминальным фанатизмом // Спорт: экономика, право, управление. – 2013. – № 3. – С. 18–24. – С. 18.

6.7.1. Инструменты превенции противоправного поведения спортивных болельщиков и обеспечения их надлежащего поведения при проведении массовых зрелищных спортивных мероприятий и в связи с такими мероприятиями

На основе проведённого нами анализа опыта 14 зарубежных государств⁶⁹³ (Аргентина, Бразилия, Великобритания, Испания, Италия, Марокко, Перу, Сербия, Турция, Уругвай, Франция, Хорватия, Чили, Швейцария) были выделены и обобщены следующие нормативно закреплённые и применяемые в этих государствах основные инструменты превенции насилия, хулиганства и иного противоправного поведения спортивных болельщиков (прежде всего – массового) и обеспечения их надлежащего поведения во время проведения спортивного мероприятия, в течение определённого периода до его начала и в течение определённого периода после его окончания⁶⁹⁴:

1) меры видеоконтроля и видеофиксации во время проведения спортивного мероприятия, непосредственно до его начала (с момента появления первых посетителей данного мероприятия) и в течение определённого периода по окончании данного мероприятия:

1.1) осуществление видеоконтроля и видеофиксации происходящего в игровой зоне, на зрительских трибунах и площадках, в технических и иных помещениях спортивного объекта, на котором проводится спортивное мероприятие, в коридорах прохода (эвакуации) его посетителей, включая зоны, где могут образовываться скопления публики; установление замкнутого контура видеонаблюдения по всему спортивному объекту (в референтных точках);

1.2) осуществление видеоконтроля и видеофиксации происходящего в непосредственной близости от спортивного объекта, на котором проводится спортивное мероприятие, в том числе в прилежащих сегментах ведущих непосредственно к нему или проходящих в непосредственной близости от него транспортных магистралей, на

⁶⁹³ См. также: *Понкин И.В.* Правонарушения спортивных болельщиков на массовых зрелищных спортивных мероприятиях: зарубежные подходы к формулированию сути деяний // Спортивное право. – 2013. – № 6. – С. 25–29. *Ponkin I.V.* Offences committed by sports fans and sanctions for offences [Правонарушения, совершаемые спортивными болельщиками, и санкции за такие правонарушения] // e-Lex Sportiva Journal. – 2013. – Vol. I. – № 2. – P. 141–148. *Понкин И.В., Соловьёв А.А., Понкина А.И.* Правовое обеспечение противодействия противоправному поведению спортивных болельщиков / Под ред. И.В. Понкина / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ; Кафедра спорт. права МГЮА. – М., 2014. – 207 с.

⁶⁹⁴ *Понкин И.В.* Меры превенции противоправного поведения спортивных болельщиков и обеспечения их надлежащего поведения во время проведения спортивного мероприятия // Нравственные императивы в праве. – 2016. – № 2. – С. 3–8.

прилежащих станциях метро и остановках автобусного и пригородного железнодорожного сообщения;

1.3) меры по обеспечению сохранности вышеуказанных записей и по защите персональных данных и иных защищаемых законом средств индивидуализации;

2) информирование посетителей спортивного мероприятия о предпринимаемых мерах обеспечения безопасности и о правилах поведения посетителей, об ответственности за совершение правонарушений:

– размещение текстовых уведомлений на билете на спортивное мероприятие (в части, остающейся на руках посетителя);

– оповещение по громкой связи на спортивном объекте (до начала и после спортивного мероприятия, а также в перерывах);

– размещение соответствующих уведомлений на конструктивных элементах спортивного объекта в местах, доступных, чтобы посетитель мог увидеть и прочесть, в том числе на рекламных мультимедиа-экранах, размещённых на спортивном объекте;

– размещение соответствующих уведомлений в интернете и в печатных СМИ, трансляция таковых по телевидению;

3) меры-демпферы и меры-превенторы возможного образования толпы (неуправляемых, хаотически движущихся масс людей) и паники при входе на спортивный объект посетителей спортивного мероприятия и при выходе посетителей со спортивного объекта по окончании (или прекращении) спортивного мероприятия:

– оборудование на спортивном объекте достаточно большого числа выходных (эвакуационных) рукавов (проходов), исключающего образование толпы;

– создание на входах / выходах спортивного объекта технических конструкций и обеспечение логистики, направленных на редуцирование опасности избыточного скопления спортивных болельщиков или образования движущейся толпы у входов / выходов спортивного объекта;

– проведение спортивного мероприятия в такое время, чтобы прибытие на него посетителей (зрителей) и их отбытие с него по его завершении не приходилось на час пик (самое загруженное пассажирами время эксплуатации общественного транспорта);

– запрет оборудования мест автопарковки в непосредственной близости от спортивного объекта;

4) меры-ингибиторы, меры-демпферы и меры-превенторы возможного противоправного поведения посетителей спортивного мероприятия:

4.1) меры разграждения потенциально противоборствующих массивов болельщиков соперничающих спортивных клубов (команд):

– распределение посетителей спортивного мероприятия – болельщиков команд-соперников в разные зрительские зоны спортивного объекта, разграниченные между собой непреодолимыми или трудно преодолимыми физическими техническими конструкциями (ограждениями, стенами и т.д.);

– усиленное отграничение (изоляция) зрительских зон для наиболее рискованных «болельщиков-ультрас»;

– распределение потоков посетителей спортивного мероприятия – болельщиков команд-соперников, прибывающих в свои зрительские зоны для просмотра спортивного мероприятия, а также убывающих со зрительских трибун по окончании (или прекращении) такого мероприятия, в разные пешеходные и эвакуационные векторы и рукава спортивного объекта, разграниченные между собой непреодолимыми или трудно преодолимыми физическими техническими конструкциями, трассировка непересекающихся маршрутов доставки таких посетителей автобусами к спортивному объекту и развоза их автобусами обратно;

– установление запрета (здесь и далее – сопряжённого с ответственностью за его неисполнение) несанкционированного проникновения в запрещённую (чужую – команды-соперника) для болельщика зону зрительских трибун (зрительской территории), в иную зрительскую зону, нежели определено приобретённым билетом;

– введение визуально различного оформления персонализированных входных карт для представителей разных объединений спортивных болельщиков;

4.2) установление запрета несанкционированного проникновения на игровое поле (в игровую зону) и в помещение (зону) для спортивных судей или арбитров во время проведения спортивного мероприятия или непосредственно до его начала, а также в технические и иные помещения и зоны спортивного объекта, куда установлен запрет несанкционированного проникновения;

4.3) установление запрета проноса алкогольных напитков и наркотических веществ на спортивный объект (и на прилегающие территории), на котором проводится спортивное мероприятие, распространения или употребления на этом объекте алкогольных напитков и наркотических веществ;

4.4) установление запрета проноса на спортивный объект (и на прилегающие территории), на котором проводится спортивное мероприятие (с установлением соответствующего оборудования, позволяющего выявлять такого рода предметы):

– огнестрельного и холодного оружия (несанкционированного);
– фальшфейеров, петард, дымовых, зажигательно-дымовых и свето-шумовых устройств, иных пиротехнических средств, ёмкостей с легковоспламеняющимися, горючими, едкими или зловонными веществами;

– мощных лазерных «указок» (излучателей), иных предметов, представляющих опасность для спортсменов, спортивных судей или арбитров, зрителей и/или иных лиц или способных помешать надлежащему проведению спортивного мероприятия;

– предметов, направленных своим эффектом на оскорбление и унижение достоинства личности спортсменов, спортивных судей или арбитров, зрителей или иных лиц (включая растяжки, транспаранты, флаги, элементы одежды с надписями или изображениями подобного содержания);

– предметов, посредством которых возможно издавать шум, превышающий по своему уровню допустимые пределы;

– средств, затрудняющих идентификацию личности посетителя спортивного мероприятия;

– атрибутики и символики не своей команды (презюмируется, что пронос осуществляется в провокационных целях);

4.5) превенция посещения спортивного мероприятия лицами, ранее совершившими грубые правонарушения при проведении спортивных мероприятий и привлечёнными за это к ответственности, посредством:

– вынесения административного или судебного запрета на посещение определённых или любых спортивных мероприятий в течение установленного срока вынесенного запрета, а также вынесения предписания являться в полицейский участок или в иное установленное место для фиксации факта отсутствия в месте проведения спортивного мероприятия, посещение которого этому лицу запрещено;

– вынесения запрета временно покидать территорию страны для исключения посещения спортивного мероприятия, проводимого за рубежом;

4.6) выдворение из места проведения спортивного мероприятия его посетителей, агрессивно и провокационно ведущих себя во время проведения этого мероприятия или непосредственно перед его началом;

4.7) меры контроля на входе в спортивный объект, на котором проводится спортивное мероприятие:

– введение и обеспечение функционирования системы персонафицированного тикетинга – контроля выпуска и продажи билетов, которые позволяют фиксировать и устанавливать личности приобретателей билетов;

– персональный недопуск на спортивный объект, в котором проводится данное спортивное мероприятие, лиц, в отношении которых судебным органом, или уполномоченным органом исполнительной власти, или спортивной организацией, организующей данное спортивное мероприятие, или владельцем либо эксплуатантом спортивного объекта, на котором проводится данное спортивное мероприятие, вынесено решение об их недопуске на данное или такого рода спортивное мероприятие на конкретный определённый срок;

– персональный недопуск на спортивный объект, в котором проводится данное спортивное мероприятие, лиц, находящихся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения;

4.8) антивандальное оснащение зрительских мест и иного оборудования спортивного объекта, к которому имеют или могут получить доступ посетители спортивного мероприятия;

4.9) обеспечение проводимого спортивного мероприятия достаточным числом сотрудников службы обеспечения безопасности спортивного мероприятия, надлежащим образом подготовленных и проинструктированных на предмет уважительного обращения с болельщиками и техник управления потоками людей, превенции, редуцирования и пресечения конфликтов, а также надлежащая координация службы безопасности спортивного мероприятия и полицейских служб;

4.10) обеспечение проводимого спортивного мероприятия должным образом функционирующими системами сигнализации, пожарной тревоги, пожаротушения;

5) надлежащее медицинское и страховое обеспечение проводимого спортивного мероприятия;

6) ведение реестров объединений болельщиков, с указанием их принятой / используемой символики, опознавательных знаков, основных руководителей и наиболее активных или наиболее склонных к правонарушениям членов таких объединений; проведение активной работы с такими объединениями и их руководителями и активистами на предмет редуцирования рисков и угроз противоправного поведения спортивных болельщиков; меры превенции противоправного поведения посетителей спортивных мероприятий, реализуемые при участии самих посетителей (спортивных болельщиков) и их объединений;

7) осуществление прогностического анализа видов и весовых характеристик рисков возникновения насилия, беспорядков и иных массовых правонарушений на организуемых спортивных мероприятиях – для принятия решений о подлежащей к использованию линейке инструментов редуцирования таких рисков и превенции правонарушений.

6.7.2. Составы правонарушений, совершаемых спортивными болельщиками во время, непосредственно до и непосредственно после и в связи с проведением массовых зрелищных спортивных мероприятий

Анализ законодательства 21 зарубежного государства (Австрия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Венгрия, Германия, Испания, Италия, Мексика, Монако, Нидерланды, Парагвай, Перу, Сербия, Турция, Уругвай, Франция, Хорватия, Чили, Швейцария) позволяет выделить следующие группы правонарушений спортивных болельщиков и, в рамках этих групп, нижеследующие конкретные типы противоправного поведения указанных лиц.

В указываемых нормах перечислены не все отмечаемые нами признаки составов правонарушений, совершаемых спортивными болельщиками, ниже нами даны обобщённые формулировки. Равно как приводятся и не все примеры, почёрпнутые нами из законов указанных зарубежных государств.

Итак, составы правонарушений, совершаемых спортивными болельщиками (без разграничения на преступления и административные правонарушения)⁶⁹⁵:

1) агрессивные и/или насильственные действия в связи с проведением массового зрелищного спортивного мероприятия во время его проведения или непосредственно до его начала или непосредственно после его окончания либо создание реальной угрозы таких действий:

– в целом агрессивное поведение на спортивном мероприятии, направленное против посетителей, организаторов, персонала и участников спортивного мероприятия (Закон Восточной Республики Уругвай от 08.01.2006 № 17951 «О превенции, контроле и искоренении насилия в спорте»⁶⁹⁶);

⁶⁹⁵ Понкин И.В., Редькина А.И. Составы правонарушений, совершаемых спортивными болельщиками во время и в связи с проведением массовых зрелищных спортивных мероприятий // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 11; Понкин И.В. Правонарушения спортивных болельщиков на массовых зрелищных спортивных мероприятиях: зарубежные подходы к формулированию сути деяний // Спортивное право. – 2013. – № 6. – С. 25–29.

⁶⁹⁶ Закон Восточной Республики Уругвай от 08.01.2006 № 17951 «О превенции, контроле и искоренении насилия в спорте» [Ley № 17951 «Erradicacion de la violencia en el deporte»] // Registro Nacional de Leyes y Decretos. – 13.01.2006. – Т. 1. – Р. 138. <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/17951-2006>>; <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8064217.htm>>.

– активное участие в беспорядках, драках или потасовках с другими зрителями спортивного мероприятия непосредственно в игровой зоне или в зрительской зоне спортивного объекта, в технических помещениях и зонах спортивного объекта или в его ближайших окрестностях, а также при организованной транспортировке для посещения проводимого на спортивном объекте спортивного мероприятия или обратно после такого посещения (пункт «е» статьи 6 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»⁶⁹⁷, пункт 1 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»⁶⁹⁸, пункт 1 статьи 2, статьи 7 и 22 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»⁶⁹⁹; статьи 13-А и 41-В Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»⁷⁰⁰; статья 36 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»⁷⁰¹; пункт «d» Приложения I к Закону Великобритании «О футбольных болельщиках» от 1989 года⁷⁰²; статьи 1 и 2 Закона Турции

⁶⁹⁷ Закон Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах» [Ley № 1866/02 de 07.03.2003 por la no violencia en los estadios deportivos (Fecha Promulgación – 15.03.2002; Fecha Publicación – 19.03.2002)] // <<http://www.bacn.gov.py/NTA3NA=&ley-n-1866>>.

⁶⁹⁸ Закон Сербии от 2003 года «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях» [Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama] // Službeni glasnik Republike Srpske (br. 67/2003, 101/2005 – Dr. zakon, 90/2007, 72/2009 – Dr. zakon, 111/2009 i 104/2013 – Dr. zakon). <http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sprecavanju_nasilja_i_nedolicnog_ponasanja_na_spor_tskim_priredbama.html>.

⁶⁹⁹ Закон Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте» [Ley № 19/2007 de 11 de julio de 2007 contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 12.07.2007. – № 166. – P. 29946–29964. <<http://www.boe.es/boe/dias/2007/07/12/pdfs/A29946-29964.pdf>>; <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-2007-13408>.

⁷⁰⁰ Федеральный закон Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах» [Lei № 10.671, de 15 de maio de 2003 «Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências»] // Diário Oficial da União. – 16.05.2003. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.671.htm>.

⁷⁰¹ Ley № 23.184 «Régimen Penal y Contravenacional para la violencia en los citados eventos. Responsabilidad Civil» (Sancionada – 30.05.1985; Promulgada – 21.06.1985) // Boletín Oficial. – 25.06.1985. – № 25704. <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/26207/textact.htm>>.

⁷⁰² Закон Великобритании от 1989 года «О футбольных болельщиках» // [Football Spectators Act 1989] // <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/37/contents>>; <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/37/pdfs/ukpga_19890037_en.pdf>.

от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»⁷⁰³, Закон Италии от 13.12.1989 № 401 «О вмешательстве в игровой сектор, о нелегальных ставках и об обеспечении корректного проведения спортивных мероприятий⁷⁰⁴»);

– активное участие в беспорядках, драках или потасовках с персоналом охраны или техническим персоналом спортивного объекта непосредственно в игровой зоне или в зрительской зоне спортивного объекта, в технических помещениях и зонах спортивного объекта или в его ближайших окрестностях, а также при организованной транспортировке для посещения проводимого на спортивном объекте спортивного мероприятия или обратно после такого посещения;

– активное участие в беспорядках, драках или потасовках с сотрудниками правоохранительных органов непосредственно в игровой зоне или в зрительской зоне спортивного объекта, в технических помещениях и зонах спортивного объекта или в его ближайших окрестностях, а также при организованной транспортировке для посещения проводимого на спортивном объекте спортивного мероприятия или обратно после такого посещения (драка с сотрудником правоохранительных органов при таких условиях также может рассматриваться как отдельное правонарушение или как отягчающее обстоятельство);

– создание опасности или провоцирование скопления спортивных болельщиков или образования движущейся толпы у входов/выходов в зрительскую зону спортивного объекта, в том числе посредством провоцирования паники (статья 32 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность») или несоблюдения правил безопасности (статья 28 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»);

– совершение актов вандализма в отношении оснащения зрительских мест, спортивного и иного оборудования спортивного объекта, а также в отношении близлежащих к спортивному объекту имущественных

⁷⁰³ Закон Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте» [Sporda şiddet ve düzensizliğin önlenmesine dair kanun № 6222, 31.03.2011] // Resmî Gazete. – 14.04.2011. – № 27905. <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/04/20110414-6.htm>>.

⁷⁰⁴ Закон Италии № 401 от 13.12.1989 «О вмешательстве в игровой сектор, о нелегальных ставках и об обеспечении корректного проведения спортивных мероприятий» [Legge 13 dicembre 1989, № 401 «Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive»] // <<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1989-12-18&atto.codiceRedazionale=089G0477>>.

объектов, а равно в отношении иных имущественных объектов при организованной транспортировке для посещения проводимого на спортивном объекте спортивного мероприятия или обратно после такого посещения (пункт 4 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; статья 22 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; пункты «е» и «л» Приложения I к Закону Великобритании «О футбольных болельщиках» от 1989 года; статья 6 Закона Чили от 24.08.1994 № 19.327 (ред. от 10.06.2015) «Об установлении положений о предотвращении и пресечении случаев насилия в спортивных сооружениях во время проведения спортивных зрелищных мероприятий по профессиональному футболу»⁷⁰⁵; статья 17 Закона Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»);

– посягательства на жизнь или здоровье участвующих в спортивном мероприятии спортсменов, спортивных судей, спортивных тренеров или иного задействованного в проведении указанного мероприятия персонала (статья 6 Закона Чили от 24.08.1994 № 19.327 (ред. от 10.06.2015) «Об установлении положений о предотвращении и пресечении случаев насилия в спортивных сооружениях во время проведения спортивных зрелищных мероприятий по профессиональному футболу»; пункт 1 статьи 20 Закона Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»);

2) грубое нарушение порядка проведения массового зрелищного спортивного мероприятия, непосредственно влекущее его приостановление или срыв его проведения или создающее реальную угрозу таких исходов, в связи с проведением массового зрелищного спортивного мероприятия, во время его проведения или непосредственно до его начала или непосредственно после его окончания:

– совершение действий, непосредственно направленных на срыв, задержку или приостановление проведения спортивного мероприятия или нарушение нормального хода его проведения (пункт «b» части 1 статьи 21 Закона Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании

⁷⁰⁵ Закон Чили от 24.08.1994 № 19.327 (ред. от 10.06.2015) «Об установлении положений о предотвращении и пресечении случаев насилия в спортивных сооружениях во время проведения спортивных зрелищных мероприятий по профессиональному футболу» [Ley de 24.08.1994 № 19.327 «Fija normas para prevencion y sancion de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasion de espectaculos de futbol profesional» (Publicación – 31.08.1994; Promulgación – 24.08.1994; Ultima Modificación – Ley de 10.06.2015 № 20.844)] // <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30694&idParte=&idVersion=>>.

насилия на спортивных мероприятиях»⁷⁰⁶; статья 26 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»; пункт 3 статьи 6 G Закона Чили от 24.08.1994 № 19.327 (ред. от 10.06.2015) «Об установлении положений о предотвращении и пресечении случаев насилия в спортивных сооружениях во время проведения спортивных зрелищных мероприятий по профессиональному футболу»;

– несанкционированное проникновение лица в игровую зону (на игровое поле, в соревновательную зону, на ринг и т.д.) во время проведения спортивного мероприятия или непосредственно до его начала (пункт 6 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»⁷⁰⁷; пункт 1 статьи 2 и статья 7 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; статья 41-B Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; пункт 1 статьи 6 G Закона Чили от 24.08.1994 № 19.327 (ред. от 10.06.2015) «Об установлении положений о предотвращении и пресечении случаев насилия в спортивных сооружениях во время проведения спортивных зрелищных мероприятий по профессиональному футболу»);

– несанкционированное проникновение лица в помещение (зону) для спортивных судей или арбитров во время проведения спортивного мероприятия или непосредственно до его начала (пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»);

– активация (поджиг) или/и бросание в игровую зону (на игровое поле, в соревновательную зону, на ринг и т.д.) или в зрительской зоне файеров, петард, зажигательно-дымовых устройств, иных пиротехнических средств, поджиг или/и бросание там же (туда же) ёмкостей с легковоспламеняющимися или едкими веществами, горящих и иных

⁷⁰⁶ Закон Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях» [Ley № 30.037 de 2013 que previene y sanciona la violencia en los espectáculos deportivos] // Diario Oficial el Peruano. – 07.07.2013. <<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Textos/30037.pdf>>.

⁷⁰⁷ Закон Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях» [Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima] // Narodne novine. – №№ 117/03, 71/06, 43/09, 34/11, 68/12-ОУСРН. <<http://propisi.hr/print.php?id=963>>. <<http://www.mvep.hr/zakoni/pdf/1002.pdf>>.

предметов, представляющих опасность для спортсменов, спортивных судей или арбитров, зрителей или иных лиц или способных помешать надлежащему проведению спортивного мероприятия (пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»; статья 7 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; статья 13-А Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; пункт 2 статьи 6 G Закона Чили от 24.08.1994 № 19.327 (ред. от 10.06.2015) «Об установлении положений о предотвращении и пресечении случаев насилия в спортивных сооружениях во время проведения спортивных зрелищных мероприятий по профессиональному футболу»; статьи 31 и 34 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»);

– бросание в игровую зону, в принципе, любых предметов (которые, в частности, могут не представлять особой опасности для спортсменов и судей, однако могут приводить к нарушению нормального хода спортивного мероприятия) (статья 20 Закона Бельгии от 21.12.1998 (ред. от 2016 года) «О безопасности на футбольных матчах»⁷⁰⁸; пункт «b» части 2 статьи 21 Закона Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях»; пункт 2 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»);

– бросание на зрительские трибуны, в принципе, любых предметов (которые, в частности, могут не представлять особой опасности для посетителей спортивного мероприятия, однако могут приводить к нарушению нормального хода спортивного мероприятия) (пункт «b» части 2 статьи 21 Закона Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях»; пункт 2 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»);

⁷⁰⁸ Закон Бельгии от 21.12.1998 «О безопасности на футбольных матчах» [Loi 21 du decembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football] // <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1998122140&table_name=loi>.

– бросание в игровую зону (на игровое поле, в соревновательную зону, на ринг и т.д.) или в зрительской зоне предметов, направленных своим содержанием или своим эффектом на оскорбление и унижение достоинства личности спортсменов, спортивных судей или арбитров, зрителей или иных лиц;

– серьезное нарушение установленных правил поведения зрителей при проведении спортивного мероприятия, влекущее угрозу проведению этого мероприятия и угрозу его участникам;

3) действия, совершаемые в связи с проведением массового зрелищного спортивного мероприятия во время его проведения или непосредственно до его начала или непосредственно после его окончания и направленные на подстрекательство к насилию или провоцирование насилия или совершение иных серьезных правонарушений на таком мероприятии либо создающие реальную угрозу таковых исходов:

– совершение действий, связанных с прямым устным подстрекательством к совершению насилия в отношении зрителей или участников спортивного мероприятия, с созданием враждебного климата неспортивного характера или провоцированием физической конфронтации между болельщиками или между участниками спортивных соревнований и болельщиками (пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях», пункт 1 статьи 2 и статья 7 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; статья 41-В Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; статья 42 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность», статья 23 Закона Бельгии от 21.12.1998 (ред. от 2016 года) «О безопасности на футбольных матчах»);

– пронос на территорию спортивного объекта оружия и предметов, которые могут быть использованы в качестве оружия, файеров, петард, зажигательно-дымовых устройств, иных пиротехнических средств, едких и легковоспламеняющихся веществ, иных подобного рода предметов, представляющих опасность для людей и для нормального хода проведения спортивного мероприятия (пункт «b» статьи 18 Закона Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях»; пункт 8 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на

спортивных мероприятиях»; пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»; статья 7 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; статья 13-А Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; статьи 31 и 38 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»; подпункты «а» и «б» пункта 1 статьи 12, пункты 1 и 2 статьи 13 Закона Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»; статья 6 и пункт 2 статьи 6 G Закона Чили от 24.08.1994 № 19.327 (ред. от 10.06.2015) «Об установлении положений о предотвращении и пресечении случаев насилия в спортивных сооружениях во время проведения спортивных зрелищных мероприятий по профессиональному футболу»; статья 23ter Закона Бельгии от 21.12.1998 (ред. от 2016 года) «О безопасности на футбольных матчах»; пункт «а» статьи 6 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»);

– пронос на спортивный объект, в котором проводится спортивное мероприятие, оружия любого рода в целом (статья 5 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах», пункт «б» статьи 18 Закона Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях», пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»);

– пронос на спортивный объект, в котором проводится спортивное мероприятие, предметов, которые могут быть использованы для совершения насильственных действий во время, непосредственно до или непосредственно после проведения спортивного мероприятия (статья 41-В Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; пункт «б» статьи 6 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»);

– пронос, размещение и публичное демонстрирование в зрительской или игровой зонах спортивного объекта или в его ближайших окрестностях знамён, транспарантов, иных материальных носителей символики или текстовых коммуникативных посланий, содержание которых или обстоятельства, при которых они будут отображаться или

использоваться каким-либо образом, будут выражать грубое неуважение, оскорбление или угрозы в отношении участников или зрителей спортивного мероприятия, унижать их человеческое достоинство и (посредством этого или иным образом) будут подстрекать или поощрять агрессивное поведение или содействовать его реализации, обладание такими предметами в указанных местах или при организованной транспортировке для посещения проводимого на спортивном объекте спортивного мероприятия или обратно после такого посещения – в целях выставления и непосредственно выставление таких предметов в указанных местах и в транспортных средствах при обозначенной транспортировке (пункт «d» статьи 6 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»; пункт 3 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях», пункт 1 статьи 2, статьи 7 и 22 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; статья 13-А Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; статья 29 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»; статья 14 Закона Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»);

– осуществление на территории спортивного объекта или в его ближайших окрестностях, а также при организованной транспортировке для посещения проводимого на спортивном объекте спортивного мероприятия или обратно после такого посещения скандирования, выкрикивания (в том числе с помощью звукоусиливающей аппаратуры) лозунгов, речёвок и иных высказываний, пения песен, в том числе с использованием обценной, матерной и иной грубой бранной лексики, содержание которых выражает грубое неуважение, оскорбление или угрозы в отношении участников или зрителей спортивного мероприятия, унижает их человеческое достоинство и (посредством этого или иным образом) провоцирует или поощряет агрессивное поведение или содействует его реализации или усугублению (пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях», пункт 1 статьи 2 и статья 7 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; статьи 30 и 35 Закона Аргентины от 21.06.1985

№ 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»);

– использование в зрительской зоне атрибутики и символики не своей команды в провокационных целях (статья 29 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»);

– пронос на спортивный объект и употребление во время проведения на спортивном объекте спортивного мероприятия или непосредственно перед его началом алкогольных напитков, наркотических или психотропных веществ (пункт «d» статьи 18 Закона Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях»; пункт 7 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»; статьи 4 и 7 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; статья 13-А Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; пункты «b», «d» и «j» Приложения I к Закону Великобритании «О футбольных болельщиках» от 1989 года; подпункт «с» пункта 1 статьи 12 Закона Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»; статья 6 G Закона Чили от 24.08.1994 № 19.327 (ред. от 10.06.2015) «Об установлении положений о предотвращении и пресечении случаев насилия в спортивных сооружениях во время проведения спортивных зрелищных мероприятий по профессиональному футболу»; статья 25 Королевского Декрета от 26.02.2010 № 203/2010 «Об утверждении Регламента по недопущению насилия, расизма, экстремизма и нетерпимости в спорте»⁷⁰⁹);

⁷⁰⁹ Королевский Декрет от 26.02.2010 № 203/2010 «Об утверждении Регламента по недопущению насилия, расизма, экстремизма и нетерпимости в спорте» [Real Decreto № 203/2010 de 26 de febrero 2010, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 09.03.2010. – № 59. <<http://www.boe.es/boe/dias/2010/03/09/pdfs/BOE-A-2010-3904.pdf>>.

4) действия экстремистского характера, совершаемые в связи с проведением массового зрелищного спортивного мероприятия во время его проведения или непосредственно до его начала или непосредственно по его окончании:

– совершение на территории спортивного объекта или в его ближайших окрестностях, а также при организованной транспортировке для посещения проводимого на спортивном объекте спортивного мероприятия или обратно после такого посещения действий, связанных с публичным выражением вербальным, визуальным (носители текстовой информации или изображений, жесты) или каким-либо иным образом грубого неуважения, унижения человеческого достоинства, оскорбления или угроз в отношении участвующих в спортивном мероприятии спортсменов, спортивных судей, спортивных тренеров или иного задействованного в проведении указанного мероприятия персонала, зрителей спортивного мероприятия по признаку отношения к расе, национальности или религии (пункт 2 статьи 2 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; пункты «с» и «i» Приложения I к Закону Великобритании «О футбольных болельщиках» от 1989 года; статья 14 Закона Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»);

– распространение печатных материалов экстремистского характера на территории спортивного объекта или в его ближайших окрестностях во время проведения спортивного мероприятия, непосредственно до его начала или непосредственно после его окончания;

– рассылка посредством электронных информационно-телекоммуникационных устройств и сетей смс-сообщений и иных сообщений экстремистского характера среди зрителей спортивного мероприятия или размещение такого рода заявлений или сообщений в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет в связи с проведением спортивного мероприятия;

– совершение публичных заявлений экстремистского характера в общественном транспорте, который следует к спортивному объекту и доставляет спортивных болельщиков к этому объекту для посещения проводимого там спортивного мероприятия или увозит их со спортивного объекта по окончании такого мероприятия (пункт 2 статьи 2 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»);

– сжигание на территории спортивного объекта, на котором проводится спортивное мероприятие, а также непосредственно за пределами территории такого объекта, в его окрестностях, символов и флагов спортивных организаций (пункт «е» статьи 6 Закона Парагвая

от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»; пункт 9 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»);

5) серьёзное нарушение установленных законодательством правил поведения посетителей спортивных мероприятий, не направленное изначально на совершение насилия либо на срыв спортивного мероприятия, однако создающее предпосылки и риски таких исходов:

– несанкционированное проникновение болельщика в технические помещения и зоны спортивного сооружения (пункт 6 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях», статья 41-В Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; статья 24, 26 и 27 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»; статья 16 Закона Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»);

– проникновение на спортивное мероприятие без действительного входного билета (пункт «е» части 1 статьи 6 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте», пункт I статьи 13а Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; статья 21 Закона Бельгии от 21.12.1998 (ред. от 2016 года) «О безопасности на футбольных матчах»);

– несанкционированное проникновение болельщика в другой игровой сектор зрительских мест, нежели это predetermined купленным билетом, занятие несоответствующего входному билету места (пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»; статья 7 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; статья 27 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская

ответственность»; статья 15 Закона Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»);

– воспрепятствование спортивным болельщиком идентификации его личности персоналом охраны спортивного сооружения или представителем правоохранительных органов (пункт «с» статьи 6 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»; пункт «а» части 2 статьи 21 Закона Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях», пункт 10 статьи 4 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях», статья 33 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»);

– пронос на спортивный объект, в котором проводится спортивное мероприятие, предметов, не представляющих опасности самих по себе, однако запрещённых к такому проносу, к числу которых, в частности, относятся упаковки продуктов питания или напитков, сделанные из дерева, стекла или керамики, а также упаковки продуктов питания или напитков, вес или объём которых превышает установленный (поскольку потенциально такие предметы также могут использоваться в целях совершения насильственных действий на спортивном мероприятии) (часть 5 статьи 25 Королевского Декрета Испании от 26.02.2010 № 203/2010 «Об утверждении Регламента по недопущению насилия, расизма, экстремизма и нетерпимости в спорте»);

– нарушение административного запрета на посещение спортивных мероприятий (§ 3 статьи 41-В Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; статья 21 Закона Бельгии от 21.12.1998 (ред. от 2016 года) «О безопасности на футбольных матчах»);

– неповиновение сотрудникам охраны спортивного объекта или сотрудникам правоохранительных органов в случае отказа лицу в допуске его на спортивное мероприятие при нарушении им установленных требований, либо если это необходимо в целях обеспечения безопасности (статьи 7 и 22 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»);

– оказание лицом, находящимся на спортивном объекте, на котором проводится спортивное мероприятие, материальной поддержки в проникновении на спортивный объект другому лицу, которому отказан

доступ на спортивный объект (статья 21ter Закона Бельгии от 21.12.1998 (ред. от 2016 года) «О безопасности на футбольных матчах»);

– посещение спортивного мероприятия в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения (пункт «а» статьи 18 Закона Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях», пункт 1 статьи 4 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»);

– невыполнение определённых указаний контролёров-распорядителей спортивного мероприятия (или стюардов) (пункт 8 статьи 23 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»).

6.7.3. Виды мер ответственности спортивных болельщиков, совершающих правонарушения в связи с проведением массового зрелищного спортивного мероприятия во время его проведения или непосредственно до его начала или непосредственно по его окончании

Анализируя законодательство различных государств мира, возможно выделить следующие основные виды мер (санкций), применяемых к спортивным болельщикам, совершающим правонарушения во время и в связи с проведением спортивных мероприятий:

– **выдворение из места проведения спортивного мероприятия** (статья 17 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»; статья 8a Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; статья 24 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях», часть 3 статьи 7 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; пункт «а» статьи 18 Закона Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях»; статья 13-А Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»);

– административный запрет посещения определённых спортивных мероприятий, посещения мест проведения спортивных мероприятий в дни и время их проведения (статья 14 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»; Закон Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях»; статья 23 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; часть 3 статьи 24 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; статьи 26 – 36 и 42 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность», часть II Закона Великобритании «О футбольных болельщиках» от 1989 года; статья 18 Закона Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»; статья 6 С, пункт «b» статьи 6 D, статья 6 E Закона Чили от 24.08.1994 № 19.327 (ред. от 10.06.2015) «Об установлении положений о предотвращении и пресечении случаев насилия в спортивных сооружениях во время проведения спортивных зрелищных мероприятий по профессиональному футболу»; статья 24 Закона Бельгии от 21.12.1998 (ред. от 2016 года) «О безопасности на футбольных матчах»; Закон Италии от 13.12.1989 № 401 «О вмешательстве в игровой сектор, о нелегальных ставках и об обеспечении корректного проведения спортивных мероприятий»; статья 31d Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»);

– административный запрет посещения определённых спортивных мероприятий, посещения мест проведения спортивных мероприятий в дни и время их проведения, сопровождающийся установлением обязанности лица, к которому применена данная мера, являться в полицейский участок или в иное установленное место во время проведения спортивных мероприятий, в отношении которых такой запрет действует (статья 24bis Закона Бельгии от 21.12.1998 (ред. от 2016 года) «О безопасности на футбольных матчах»; Закон Италии от 13.12.1989 № 401 «О вмешательстве в игровой сектор, о нелегальных ставках и об обеспечении корректного проведения спортивных мероприятий»; пункт 1 статьи 32 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»);

– **административный запрет на посещение не только непосредственно места проведения спортивного мероприятия, подпадающего под такой запрет, но и прилегающих к спортивному объекту районов** (статья 18 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»)

– **административный арест** (статьи 26–36 и 42 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»; Закон кантона Во (Швейцария) от 17.11.2009 «О применении Соглашения от 15.11.2007 о принятии мер по борьбе с насилием на спортивных мероприятиях»⁷¹⁰);

– **лишение свободы** (статья 14 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»; статья 23 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; статья 41-В Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; пункты 2, 3 и 4 статьи 13, пункт 2 статьи 14 и др. Закона Турции от 31.03.2011 № 6222 «О предотвращении беспорядков и насилия в спорте»; статья 6 D Закона Чили от 24.08.1994 № 19.327 (ред. от 10.06.2015) «Об установлении положений о предотвращении и пресечении случаев насилия в спортивных сооружениях во время проведения спортивных зрелищных мероприятий по профессиональному футболу»; Закон Италии от 13.12.1989 № 401 «О вмешательстве в игровой сектор, о нелегальных ставках и об обеспечении корректного проведения спортивных мероприятий»; статья 24 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»);

– **административный штраф** (статья 23 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; статья 24 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»; часть 1 статьи 24 Закона Испании от 11.07.2007 № 19/2007 «О борьбе с насилием, расизмом, экстремизмом и нетерпимостью в спорте»; часть II Закона Великобритании от 1989 года «О футбольных

⁷¹⁰ Закон кантона Во (Швейцария) от 17.11.2009 «О применении Соглашения от 15.11.2007 о принятии мер по борьбе с насилием на спортивных мероприятиях» [Loi du canton de Vaud du 17 novembre 2009 d'application du Concordat du 15 novembre 2007 instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives] // <http://www.lexfind.ch/dta/30239/3/doc.fo.html%3FdocId=756369&Pcurrent_version=2&PetatDoc=vigueur&docType=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isS JL=true&outformat=html&isModifi ante=false&with_link=true.html>.

болельщиках»; статья 41-В Федерального закона Бразилии от 15.05.2003 № 10.671 (ред. от 2015 года) «Об установлении правовых норм о защите от агрессивных действий спортивных болельщиков и о других мерах»; статья 24 Закона Бельгии от 21.12.1998 (ред. от 2016 года) «О безопасности на футбольных матчах»);

– **обязательные работы;**

– **конфискация орудия совершения правонарушения** (статья 14 Закона Парагвая от 07.03.2003 № 1866/02 «О борьбе с проявлениями насилия на спортивных стадионах»; статья 23 Закона Сербии от 2003 года (ред. от 2013 года) «О предотвращении насилия и противоправного поведения на спортивных мероприятиях»; статьи 29, 30 и 31 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»; пункт 3 статьи 32 Закона Хорватии от 2003 года (ред. от 2012 года) «О предупреждении насилия на спортивных мероприятиях»);

– **установление солидарной ответственности соответствующих спортивных клубов за причинение ущерба имуществу** (статья 25 Закона Перу от 2013 года № 30.037 «О предотвращении и наказании насилия на спортивных мероприятиях»);

– **запрет на выезд из страны на время проведения за её пределами крупных спортивных мероприятий** (статья 24с Союзного закона Швейцарии от 21.03.1997 «О принятии мер по поддержанию внутренней безопасности»⁷¹¹).

Проведённый анализ законодательства указанных зарубежных государств в области даёт некоторые необходимые аргументы и идеи для совершенствования российского законодательства в рассматриваемой области.

⁷¹¹ Союзный закон Швейцарии от 21.03.1997 «О принятии мер по поддержанию внутренней безопасности» [Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure du 21 mars 1997] // <<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19970117/index.html>>.

§ 6.8. Стандартизация и сертификация в сфере спорта

(Редькина А.И.)

К числу инструментов государственного управления в сфере спорта следует отнести стандартизацию и сертификацию.

Стандартизация в сфере спорта

Понятие «**стандарт**», в самом общем значении, отражает эталон, модель, образец, принимаемые и позиционируемые за исходные для сравнения, сопоставления с ними иных подобного рода объектов⁷¹².

Различные аспекты деятельности в сфере спорта стандартизованы в той или иной мере государством, спортивными организациями, а также государствами и спортивными организациями во взаимодействии и сотрудничестве друг с другом, например, если говорить о стандартах противодействия применению допинговых средств в спорте. Однако вопросы стандартизации с такой точки зрения и так являются предметом исследования в других параграфах настоящего учебника.

Стандарт как нормативный документ технического регулирования – это акт органа государственной власти или саморегулируемой организации, целью которого является стандартизация объекта, процесса или отношения.

Подробное исследование системы стандартизации и сертификации, основ её функционирования и особенностей взаимодействия между основными заинтересованными сторонами не входит в цели настоящего параграфа, поэтому данного вопроса мы лишь коснёмся.

Основными нормативно-правовыми актами, действующими в данной сфере в Российской Федерации, являются Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации»⁷¹³ и Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О техническом регулировании»⁷¹⁴, а также ряд подзаконных нормативных правовых актов и актов технического регулирования.

Согласно пункту 14 статьи 2 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации»

⁷¹² Стандарт // <http://www.edu.ru/index.php?op=word&page_id=50&wid=417>.

⁷¹³ Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.07.2015. – № 27. – Ст. 3953. В ред. от 03.07.2016 – СПС «Гарант».

⁷¹⁴ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.12.2002. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 5140. В ред. от 05.04.2016 – СПС «Гарант».

Федерации», «**стандартизация** – деятельность по разработке (ведению), утверждению, изменению (актуализации), отмене, опубликованию и применению документов по стандартизации и иная деятельность, направленная на достижение упорядоченности в отношении объектов стандартизации». Согласно пункту 14 статьи 2 названного Федерального закона, «**национальный стандарт** – документ по стандартизации, который разработан участником или участниками работ по стандартизации, по результатам экспертизы в техническом комитете по стандартизации или проектом технического комитета по стандартизации утверждён федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации и в котором для всеобщего применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации».

Основным органом государственной власти в Российской Федерации, осуществляющим свою деятельность в данной сфере, является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт), функционирующее в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 294 (ред. от 24.01.2017) «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии»⁷¹⁵.

Согласно Концепции развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года, одобренной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24.09.2012 № 1762-р⁷¹⁶, в Российской Федерации в организационно-функциональную структуру национальной системы стандартизации входят, в том числе, технические комитеты.

В соответствии с частью 3 статьи 11 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации», технические комитеты по стандартизации участвуют в подготовке предложений о формировании государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации.

⁷¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 21.06.2004. – № 25. – Ст. 2575. В ред. от 24.01.2017 – СПС «Гарант».

⁷¹⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.09.2012 № 1762-р «Об одобрении Концепции развития национальной системы стандартизации РФ на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.10.2012. – № 40. – Ст. 5485.

В соответствии с ГОСТ Р 1.1-2013 «Стандартизация в Российской Федерации. Технические комитеты по стандартизации. Правила создания и деятельности», **технический комитет по стандартизации** – это форма сотрудничества заинтересованных организаций, органов власти и физических лиц при проведении работ по национальной, межгосударственной и международной стандартизации в определённой сфере деятельности⁷¹⁷.

Утверждаются стандарты, в разработке которых принимают участие технические комитеты, Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии.

По направлению, связанному с разработкой стандартов в сфере спорта, действует Технический комитет 444 «Спортивные и туристские изделия, оборудование, инвентарь, физкультурные и спортивные услуги», ведение делами которого осуществляет Департамент инвестиционного развития и управления государственным имуществом⁷¹⁸ Министерства спорта Российской Федерации⁷¹⁹.

В рамках Технического комитета 444 действуют следующие подкомитеты: Подкомитет 1 «Физкультурные и спортивные услуги» и Подкомитет 2 «Спортивные и туристские изделия, оборудование, инвентарь»⁷²⁰.

Стандартизация в сфере спорта необходима для достижения различных целей, к которым, в частности, отнесём обеспечение единства соблюдения спортивных правил и проведения спортивных соревнований, обеспечение безопасности при занятиях спортом и при проведении спортивных мероприятий, а также обеспечение качества предоставляемых в сфере спорта услуг.

Стандартизация в рассматриваемой сфере играет важную роль в решении проблемы повышения качества результатов подготовки спортсменов и внедрении инновационных технологий в спорте⁷²¹.

Стандартизация в сфере спорта может производиться по таким, например, направлениям:

- спортивная метрология (направленная на достижение точности измерений в спорте);
- стандартизация средств спортивной защиты;

⁷¹⁷ <<http://vsegost.com/Catalog/55/55255.shtml>>.

⁷¹⁸ <<http://www.minsport.gov.ru/ministry/structure/departamenty-ministe/1480/>>.

⁷¹⁹ Технические комитеты по стандартизации // <<http://www.gost.ru/wps/portal/pages.TechCom>>.

⁷²⁰ Технические комитеты по стандартизации // <<http://www.gost.ru/wps/portal/pages.TechCom>>.

⁷²¹ Стандартизация и сертификация в физической культуре и спорте: Методическое пособие. – М.: ЦСТиСК Москомспорта. – 104 с. – С. 5.

- стандартизация спортивной экипировки;
 - стандартизация спортивных снарядов;
 - стандартизация спортивных сооружений;
 - стандартизация оснащения спортивных сооружений⁷²²
- (в том числе с точки зрения обеспечения их безопасности).

При этом в указанных категориях также можно выделить отдельные подгруппы.

Например, различаются следующие группы спортивного инвентаря, стандартизация которых производится отдельно: спортивная одежда (форма); спортивная обувь; спортивные снаряды (аппараты); спортивный инвентарь; аппаратура для оборудования спортивных сооружений и обслуживания соревнований⁷²³.

Стандартизация спортивного снаряжения, экипировки, а также установление измерительных стандартов, безусловно, не могут осуществляться государством исключительно самостоятельно. Такие стандарты (правила, нормы) утверждаются спортивными федерациями и регистрируются в международных или государственных организациях по стандартам⁷²⁴.

В России действует целый массив национальных стандартов в сфере спорта, нецелесообразно было бы приводить их все, проиллюстрируем лишь некоторые вышеуказанные **направления стандартизации** в этой сфере:

– стандартизация спортивных сооружений, в частности оснащения спортивных объектов с точки зрения обеспечения их безопасности: ГОСТ Р 55677-2013 «Оборудование детских спортивных площадок. Безопасность конструкции и методы испытаний. Общие требования» (дата введения в действие – 01.01.2015)⁷²⁵, ГОСТ Р 56199-2014 «Объекты спорта. Требования безопасности на спортивных сооружениях образовательных организаций» (дата введения в действие – 01.07.2015)⁷²⁶, ГОСТ Р 55529-2013 «Объекты спорта. Требования безопасности при проведении спортивных и физкультурных

⁷²² Стандартизация и сертификация в физической культуре и спорте: Методическое пособие. – М.: ЦСТиСК Москомспорта. – 104 с.

⁷²³ Стандартизация и сертификация в физической культуре и спорте: Методическое пособие. – М.: ЦСТиСК Москомспорта. – 104 с. – С. 6.

⁷²⁴ Стандартизация и сертификация в физической культуре и спорте: Методическое пособие. – М.: ЦСТиСК Москомспорта. – 104 с. – С. 6.

⁷²⁵ <<http://vsegost.com/Catalog/55/55395.shtml>>; <<http://webportalsrv.gost.ru/portal/katalog.nsf/3bf603832bf0c306c225712900445930/432577ab00305a4343257c22003648cb?OpenDocument>>.

⁷²⁶ <<http://vsegost.com/Catalog/58/58230.shtml>>; <<http://webportalsrv.gost.ru/portal/katalog.nsf/3bf603832bf0c306c225712900445930/432577ab00305a4343257d880043602e?OpenDocument>>.

мероприятий. Методы испытаний» (дата введения в действие – 01.01.2014)⁷²⁷;

– **стандартизация в сфере обеспечения безопасности спортивных мероприятий:** ГОСТ Р 56293-2014 «Интеллектуальные транспортные системы. Технология и организация ситуационного управления пассажирским транспортом. Требования к организации, функциям и решаемым задачам при обслуживании массовых спортивных мероприятий» (дата введения в действие – 01.07.2015)⁷²⁸;

– **стандартизация услуг, предоставляемых в сфере физической культуры и спорта:** ГОСТ Р 56644-2015 «Услуги населению. Фитнес-услуги. Общие требования» (дата введения в действие – 01.01.2016)⁷²⁹;

– **стандартизация спортивного оборудования и инвентаря:** ГОСТ Р 55789-2013 «Спортивное оборудование и инвентарь. Термины и определения» (дата введения в действие – 01.06.2014)⁷³⁰, применимый к стандартизации спортивного оборудования и инвентаря в целом, а также специальные стандарты, применимые к конкретным видам такой продукции, например, ГОСТ Р 57170-2016 «Оборудование спортивное на роликах. Скейтборды. Требования безопасности и методы испытаний» (дата введения в действие – 01.07.2017)⁷³¹.

Кроме того, в данной сфере действуют международные стандарты.

Согласно части 1 статьи 26 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации», документы национальной системы стандартизации применяются на добровольной основе, однако часть стандартов, издаваемых в сфере спорта, подлежит применению в обязательном порядке, что является вполне оправданным, на наш взгляд, с учётом высокой социальной значимости спорта.

Действует Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 № 982 (ред. от 26.09.2016) «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии»⁷³². Согласно названному

⁷²⁷ <<http://protect.gost.ru/document1.aspx?control=31&baseC=6&page=6&month=3&year=2014&search=&id=184322>>.

⁷²⁸ <<http://vsegost.com/Catalog/58/58857.shtml>>; <<http://webportalsrv.gost.ru/portal/katalog.nsf/3bf603832bf0c306c225712900445930/432577ab00305a4343257db0003d32c9?OpenDocument>>.

⁷²⁹ <<http://protect.gost.ru/document.aspx?control=7&id=201854>>.

⁷³⁰ <<http://protect.gost.ru/document.aspx?control=7&id=185729>>.

⁷³¹ <<http://protect.gost.ru/document1.aspx?control=31&baseC=6&page=5&month=11&year=2016&search=&id=205318>>.

⁷³² Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации,

Постановлению, в единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, входят «оружие спортивное огнестрельное с нарезным стволом длинноствольное (винтовки), его основные части и оружие, производимое только для экспорта в соответствии с техническими условиями, отвечающими требованиям стран-импортеров» (код ОКП⁷³³ – 7181), «оружие спортивное огнестрельное с нарезным стволом короткоствольное (пистолеты, револьверы) и его основные части» (код ОКП – 7182), «оружие спортивное огнестрельное гладкоствольное (ружья) и его основные части, оружие холодное клинковое, метательное» (код ОКП – 7183), «оружие спортивное и охотничье прочее, самообороны, служебное, сигнальное, холодное клинковое охотничье и прочее» (код ОКП – 7184), некоторый «инвентарь для спортивных игр» (код ОКП – 9615) и «принадлежности для спортивной охоты, спортивного и любительского рыболовства» (код ОКП – 9691). В единый перечень продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии, входит некоторый «инвентарь для прикладных видов спорта» (код ОКП – 9616).

Сертификация в сфере спорта

Согласно статье 2 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О техническом регулировании», **сертификация** – это форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров.

Представляет интерес вопрос о сертификации спортивно-оздоровительных услуг, целью чего является повышение массовости физкультурного движения за счёт повышения качества предоставляемых услуг. При этом сложность такой сертификации состоит в том, что предоставляемая в спортивной организации услуга носит нематериальный характер, её нельзя «взять в руки», нельзя оценить её качество до момента приобретения. Тем не менее, сертификация спортивных и физкультурных услуг позволяет обеспечивать предоставление качественных и безопасных услуг в этой сфере⁷³⁴.

и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.12.2009. – № 50. – Ст. 6096. В ред. от 26.09.2016 – СПС «Гарант».

⁷³³ ОКП – общероссийский классификатор продукции.

⁷³⁴ Стандартизация и сертификация в физической культуре и спорте: Методическое пособие. – М.: ЦСТиСК Москомспорта. – 104 с. – С. 78, 80.

§ 6.9. Режим ручного управления в государственном управлении

(Понкин И.В.)

Сфера спорта является одной из сфер государственного управления, где нередко применяется так называемое ручное управление в рамках государственного управления.

Основы, методология (технологии) и особенности реализации режима ручного управления в рамках государственного управления представляют собой вопросы, весьма значимые в общей теории публичного управления.

Метафора «ручное управление», как считается, употребляется в общей теории публичного управления по аналогии с управлением воздушным судном, который имеет технические возможности большую часть полёта осуществляться в автоматическом режиме, и лишь при возникновении нештатных ситуаций или сложных погодных и иных условий пилот может перейти к системе ручного управления судном.

В случае ручного управления в рамках государственного управления руководитель не делегирует свои полномочия подчинённым; последних для него вроде бы и нет вовсе: он сам становится на место исполнителя и делает то, что должен был бы делать подчинённый⁷³⁵, вступая в противоречие с известной максимой: «негоже лилиям прясть», временно реализуя модель суперцентрализации и нулевой бюрократической автономности.

Согласно нашей дефиниции, **ручное управление в государственном управлении** – это реализация управленческих интерреляций высокопоставленным руководителем посредством соотнесения с существенно нижестоящими должностными лицами, игнорируя и минуя ряд промежуточных иерархически нижестоящих по отношению к этому руководителю и опосредованно ему подчинённых структурных уровней и элементов вертикального порядка системы органов государственного управления (подразделений и должностных лиц), отказываясь делегировать им определённые свои полномочия и/или проводить через них управленческие команды, посредством искусственного моделирующего аффилирования себя с управленческими позициями существенно более низкого уровня⁷³⁶.

⁷³⁵ Базаров Т. Ручное управление – это оксюморон // <<http://www.top-personal.ru/issue.html?3449>>.

⁷³⁶ Понкин И.В. Режим ручного управления // Государственная служба. – 2016. – № 4. – С. 45–48.

Комплиментарное отношение современных высших руководителей России к технологиям ручного управления выразил Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев 19.04.2016 в словах: «Насчёт ручного управления я особенно комментировать не буду, потому что вся наша история – это всегда сочетание ручного управления и коллегиального руководства. В отдельные исторические периоды и то, и другое приносило свои плоды» – в ответ на вопрос Б. Кашина, члена фракции КПРФ в Госдуме: «У нас в России проходит сейчас масштабный эксперимент по выяснению, можно ли в ручном режиме в XXI веке управлять страной, используя многочисленные поручения Президента и Премьера, причём даже в случае серьёзных провалов никто ошибки признавать не хочет»⁷³⁷.

Вопрос о месте ручного управления в общем объёме инструментов государственного управления, о значении, возможностях и пределах задействования ручного управления в рамках государственного управления обладает непреходящей актуальностью, систематически становится предметом научных дискуссий и требует глубокого научного исследования.

Ручное управление как проявление патологий системы государственного управления

В отечественных научных публикациях тема ручного управления в рамках государственного управления преимущественно оценивается негативно – как недостаток государственного управления.

По оценке А. Лившица, «ручное управление – часть российской государственной машины. Многолетняя. Привычная. По-моему, неотъемлемая. Со своей, кстати, бюрократией... Командир думает, что управляет. Иллюзия... Ручную рулёмку искоренить нельзя»⁷³⁸. Так, В.В. Скоробогачкий оценивает «расширяющуюся по масштабам практику “ручного управления”» (в смысле чрезмерного использования режимов ручного управления), непосредственного вмешательства высших должностных лиц федерального и регионального уровня в действия руководителей среднего и, порой, нижнего уровня – как одну из основных дисфункций государственного управления России⁷³⁹. Согласно Н.В. Зубаревич, «сегодня всё более усиливающуюся угрозу... создает неэффективная и тупиковая по своим целям политика сверхцентрализации

⁷³⁷ Отчёт Правительства Российской Федерации о результатах работы в 2015 году // <<http://government.ru/news/22717/>>. – 19.04.2016.

⁷³⁸ Лившиц А. Об особенностях управления по-русски: «у нас любят рулить вручную» // Финансовые известия. – 15.12.2004.

⁷³⁹ Скоробогачкий В.В. Институционализация государства-корпорации: постановка проблемы // Вопросы управления. – 2012. – № 1. – С. 50–54.

и «ручного управления»⁷⁴⁰. По А. Винькову, политике ручного управления свойственны «элементы волонтаризма и субъективных рисков», дезупорядоченности, поскольку работа в ручном режиме – «аврал, зачастую субъективизм, а отсюда ошибки»⁷⁴¹. По Т. Базарову, ручное управление – это вообще «сочетание несочетаемого, то есть оксюморон; управление не может быть «ручным», поскольку оно многократно опосредуется организационными механизмами. Ручным может быть исполнение, потому что другим оно и не бывает»⁷⁴².

Ручное управление как вынужденная мера вследствие провального государственного управления (как способ «тушения пожаров») и как проявление неспособности организации функционировать в качестве слаженного механизма более или менее очевидно, является темой другого обсуждения. И в данном параграфе мы далее не будем касаться этого вопроса, лишь маркировав этот аспект.

Ручное управление в положительном значении – как релевантный инструмент

Несмотря на определённую справедливость суждений критиков, низведение технологий ручного управления в государственном управлении только до негативных проявлений является необоснованным.

Более того, без разумно сбалансированного сочетания штатного институционального управления и управления казуального (в конкретном случае) ручного невозможно государственное управление. Это – один из линейки инструментов государственного управления.

Как справедливо указывает Р.А. Абрамов, «не может быть в чистом виде ни ручного, ни автоматического управления; только при разумном сочетании обоих подходов государственное управление может функционировать эффективно»⁷⁴³.

Известны многочисленные примеры того, когда задействование ручного управления в государственном управлении следует однозначно оценивать положительно. Такие примеры возможно сгруппировать следующим образом:

– ручное управление как экстренное управление;

⁷⁴⁰ Зубаревич Н.В. Государственное управление в пространстве Российской Федерации: коридор возможностей // Государство. Общество. Управление: Сб. статей. – М.: Альпина Паблишерз, 2013.

⁷⁴¹ Виньков А. Переходим в штатный режим // Эксперт. – 11.04.2011. – № 14. <<http://expert.ru/expert/2011/14/perehodim-v-shtatnyj-rezhim/>>.

⁷⁴² Базаров Т. Ручное управление – это оксюморон // <<http://www.top-personal.ru/issue.html?3449>>.

⁷⁴³ Абрамов Р.А. Ручное управление государством: за и против // Проблемы теории и практики управления. – 2014. – № 4. – С. 20–24.

– ручное управление как прецизионное управление.

Ручное управление как экстренное, в том числе антикризисное, управление

Государственное управление преимущественно осуществляется в стабильном перманентном режиме, системно и на длительную перспективу (штатный институциональный режим, иными словами – своего рода «автоматический» или универсальный режим), но может осуществляться и в «ручном режиме» – в рамках экстренных антикризисных мер в особых случаях, объективно требующих применения именно таких мер.

В интервью 2013 года Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что система государственного управления функционирует «в чём-то – на ручном [управлении], в чём-то – нет, где-то она функционирует в нормальном, обычном режиме, но когда она даёт сбой, приходится включать ручное управление»⁷⁴⁴. На итоговой 2014 года встрече с членами Правительства Президент РФ В.В. Путин заявил: «Нужно всё держать на контроле. Если потребуется, хотя кому-то это не нравится, но в данном случае это абсолютно оправдано, нужно включать режим так называемого ручного управления»⁷⁴⁵. В известном фильме о возвращении Крыма в состав России В.В. Путин признавался, что практически весь процесс, связанный с обеспечением этого события, управлялся им вручную.

Да, к ручному управлению в государственном управлении предъявляют обоснованные претензии в части его сопряжённости с избыточно дискреционными («по своему усмотрению») полномочиями органов государственного управления и в части его изначальной недостаточной урегулированности правом. Но возможны ситуации, которые нигде заранее прописать невозможно. И такие ситуации могут оправдывать задействование ручного управления в государственном управлении.

Вместе с тем, хотя форсированное государственное управление «ручного» характера и может быть оправдано в условиях кризиса, но при этом, полагают О.И. Чепунов и А.В. Минаев, не может и не должно на постоянной основе подменять систему государственного управления, поскольку использование «ручного управления» может привести к эффекту «институциональной ловушки»⁷⁴⁶.

⁷⁴⁴ Владимир Путин: «Когда система даёт сбой, приходится включать ручное управление» // <<http://portal-kultura.ru/articles/person/8629-vladimir-putin-kogda-sistema-daet-sboy-prikhoditsya-vklyuchat-ruchnoe-upravlenie/>>. – 04.09.2013.

⁷⁴⁵ Путин: по необходимости в экономике нужно включать ручное управление // <<http://ria.ru/economy/20141225/1040136370.html>>. – 25.12.2014.

⁷⁴⁶ Чепунов О.И., Минаев А.В. Государственное управление и «ручной режим» // Вестник «Социальные и гуманитарные науки». – 2016. – № 1. – С. 151–156. – С. 153.

Впрочем, ручное управление, отнюдь, не всегда может быть панацеей и в антикризисном государственном управлении. По мнению ряда экспертов, «введённый “ручной” режим управления экономикой, в рамках которого Правительство Российской Федерации и Минфин России получили право самостоятельного перераспределения бюджетных средств, к оперативному реагированию на возникающие проблемы не привёл: между принятием соответствующих решений и их реализацией проходили месяцы»⁷⁴⁷; «принимаемые государством точечные меры (субсидии и дотации градообразующим предприятиям, «латание дыр» местных бюджетов, ручное управление в отношении наиболее проблемных моногородов) лишь временно смягчают кризис, но не решают проблемы»⁷⁴⁸.

Тем не менее, как антикризисный инструмент режим ручного управления во многих случаях вполне релевантен, оправдывает себя.

Ручное управление как прецизионное управление в особых случаях

В процессе государственного управления государственные органы сталкиваются с проблемами, которые требуют совершенно особого к себе отношения, применения совершенно уникальных управленческих инструментариев.

Именно в таких ситуациях ручное управление как прецизионное управление является вполне оправданным и обоснованным, не может оцениваться как дефектное.

А.И. Стронин ещё в 1872 году писал, что в искусстве политического управления «нужен постоянно необыкновенный такт, чрезвычайный правительственный инстинкт, для того чтобы каждую волну не передержать по крайней мере больше, чем следует, а ещё больше для того, чтобы не поставить вместо одной волны, очередной, другую, неочередную, что составило бы самую большую ошибку. Нужен ещё бóльший правительственный инстинкт для того, чтобы постепенно всё более и более умерять высоту и грандиозность каждой из этих волн»⁷⁴⁹.

Уэйн Грецки когда-то сказал: «Я стремлюсь оказаться там, где шайба будет, а не там, где она была». Стиву Джобсу приписывают слова в развитие сказанного: «Это то, что мы всегда старались делать в Эппл».

⁷⁴⁷ Национальная идея России. В 6 т. Т. IV / Под ред. С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2012. – 552 с. – С. 2305 (сквозная нумерация страниц у 6-томника).

⁷⁴⁸ Национальная идея России. В 6 т. Т. V / Под ред. С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2012. – 696 с. – С. 3007.

⁷⁴⁹ Стронин А.И. Политика как наука. – С.-Петербург: Типогр. Ф.С. Сущинского, 1872. – 530 с. – С. 367.

Разница между хорошим производением и посредственностью – вопрос миллиметров, – говорил французский фотограф Анри Картье-Брессон⁷⁵⁰.

Посредством оперативного задействования «ручным методом» нестандартных приёмов «тонкой настройки» субъекту государственного управления удаётся (может удаваться) достигать необходимого эффекта – такого, какого объективно не представляется возможным достичь в необходимые сроки в обычных условиях.

Нередко именно таких подходов и не хватает российской системе государственного управления.

В режиме ручного управления высшими руководителями государства система государственного управления всё время и по всем направлениям функционировать объективно не может.

По словам О.И. Чепунова и А.В. Минаева, «ручное государственное управление» не может быть глубинным и всеобщим, а может быть только локальным и временным... А также не может создавать отдельную «систему управления» в общей «системе управления», что противоречит закону системной оптимальности, и приводят систему к «возмущенному состоянию». Поэтому можно сказать, что ручное управление – это локальная «подстройка» системы государственного управления, осуществляющаяся управляющим элементом в форсированном режиме для решения определённых целей в зависимости от тенденции развития внешних и внутрисистемных... реалий»⁷⁵¹.

В.В. Шлычков справедливо поднимает вопрос: «Может быть, настало время вывести «ручное управление» из тени и придать ему официальный статус, законодательно оформив возможность его применения в рамках единой системы управления?»⁷⁵²

По справедливому суждению В.Н. Потехина, основные существующие сегодня «генеральные концепции современной российской науки управления» основаны «на «фрагментарном» и линейном уровнях познания явлений»⁷⁵³. По Ю.Е. Аврутину, следование устоявшимся парадигмам нередко мешает нам правильно воспринимать и оценивать окружающую нас реальность, которая меняется гораздо быстрее, чем

⁷⁵⁰ Анри Картье-Брессон // <https://ru.wikiquote.org/wiki/Анри_Картье-Брессон>.

⁷⁵¹ Чепунов О.И., Минаев А.В. Государственное управление и «ручной режим» // Вестник «Социальные и гуманитарные науки». – 2016. – № 1. – С. 151–156. – С. 153.

⁷⁵² Шлычков В.В. «Ручное управление» как проявление институционального кризиса и деформации существующей модели российской экономики // Вестник экономики, права и социологии. – 2015. – № 4. – С. 144–149. – С. 148.

⁷⁵³ Потехин В.Н. Основные недостатки и резервы современного государственного управления // Аграрный вестник Урала. – 2014. – № 7. – С. 94–100. – С. 96.

меняется та или иная объясняющая её парадигма⁷⁵⁴. Необходим поиск новых научных парадигм.

Настало время разработки и внедрения омоложенных и принципиально новых инструментов и подходов государственного управления, в том числе и технологий «ручного режима», в том числе и в сфере спорта.

Вопросы для самоконтроля к Главе 6

1. Назовите основные инструменты государственного управления в сфере спорта.
2. Назовите основные предметные направления государственного контроля в сфере спорта.
3. Приведите примеры инструментов государственного контроля в сфере спорта.
4. Приведите примеры государственных услуг в сфере спорта.
5. Охарактеризуйте специфику формирования государственных заданий государственным учреждениям в сфере спорта.
6. Что такое риск-ориентированное государственное управление? Как наиболее эффективно его реализовать в сфере спорта?
7. Что следует понимать под допингом в спорте?
8. Какие меры ответственности за применение допинга в спорте являются, на Ваш взгляд, наиболее эффективными?
9. Назовите составы правонарушений, совершаемых спортивными болельщиками, закреплённые в российском и зарубежном законодательстве.
10. Каковы, на Ваш взгляд, наиболее эффективные инструменты превенции противоправного поведения спортивных болельщиков?
11. Расскажите о целях и инструментах стандартизации и сертификации в сфере спорта.
12. Оцените эффективность метода ручного управления в сфере спорта.

⁷⁵⁴ Аврутин Ю.Е. О парадоксах парадигмы публичного управления в теории государственного управления и в административном праве // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегод. всеросс. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения) 25.03.2016: В 3 т. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – Т. 1. – 252 с. – С. 10–30. – С. 12.

ГЛАВА 7. Государственное финансирование спорта

§ 7.1. Государственное финансирование спорта как инструмент государственного управления в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

7.1.1. Общие вопросы

Государственное финансирование спорта является важнейшим интегральным инструментом государственного управления в сфере спорта. Соответственно, важнейшим вопросом проектирования и реализации государственного управления и государственной политики в сфере спорта является вопрос о правовых основаниях и условиях, мерах должностования и пределах финансирования органами государственной власти сферы спорта, в том числе системы профессионального спорта.

За последние 20–25 лет в США, Канаде, ЮАР, Германии, Китае и ряде других государств мира было осуществлено строительство и модернизация множества инфраструктурных объектов, прежде всего – стадионов, используемых в профессиональном спорте, в том числе для обеспечения проведения на национальном уровне крупных международных спортивных мероприятий⁷⁵⁵.

Однако сегодня фиксируется тенденция сокращения государственной финансовой поддержки профессионального спорта. Определяется это существенным дефицитом публичных финансов, а также целым рядом других причин.

В настоящее время большинство европейских профессиональных спортивных клубов уже отошли от имевшей место довольно долгое время с 1970-х годов структуры финансирования «зрители – субвенции – спонсоры – потребители продукта (зрители)». В частности, например, значительно снизился уровень получаемых от государства субвенций, либо государственное финансирование профессионального спорта было вовсе запрещено⁷⁵⁶.

⁷⁵⁵ Baade R.A., Matheson V.A. Financing Professional Sports Facilities [Финансирование объектов профессионального спорта] // <http://college.holycross.edu/RePEc/spe/MathesonBaade_FinancingSports.pdf>. – 2011. – 33 p. – P. 3–4.

⁷⁵⁶ Andreff W. The Evolving European Model of Professional Sports Finance // <<http://www.playthegame.org/news/news-articles/2002/the-evolving-european-model-of-professional-sports-finance/>>.

Частное финансирование спорта в настоящее время уже намного превышает государственное финансирование в большинстве развитых стран мира, и эта тенденция усиливается (в том числе во Франции – 60 % в 2008 году против 40 % в 2005 году)⁷⁵⁷.

Финансирование профессиональной спортивной деятельности зачастую можно свести к двум основным направлениям. Во-первых, это финансирование строительства необходимой спортивной инфраструктуры, и в этом случае финансовое участие государства (которое, его реализуя, может преследовать и иные цели) является наиболее предпочтительным. Во-вторых – это финансирование деятельности непосредственно спортивных клубов. Методы финансирования профессионального спорта изменились в современную эпоху, и всё чаще наблюдается переход от традиционной модели финансирования, которая опиралась на доходы, получаемые от зрителей спортивных мероприятий, государственные субвенции, а также спонсорские средства, к новой финансовой модели, где телевидение, предприниматели, мерчандайзинг, а также продажа услуг через Интернет, публичное размещение акций являются новыми основными источниками доходов. При этом доля государственного финансирования или остаётся на прежнем уровне, или неуклонно снижается⁷⁵⁸.

На открытии конгресса ФИФА в Будапеште премьер-министр Венгрии Виктор Орбан очень точно отразил природу взаимодействия государства и сферы спорта: «Власть и спорт идут рядом: они должны объединять людей. При этом власть может быть благословением для спорта, а может – проклятием»⁷⁵⁹.

Вопрос правовой обоснованности и возможности финансовой поддержки органами публичной власти сферы профессионального спорта остаётся открытым. Открытым, прежде всего, вследствие резкого сокращения финансовых возможностей государства в результате текущих глобальных кризисных финансовых явлений. Но этот вопрос остаётся также открытым и потому, что вслед за государственными деньгами приходит вмешательство государства во внутренние дела спорта, а этому есть предел, вытекающий из автономности спорта, на сегодня исследованной явно недостаточно.

⁷⁵⁷ La politique du sport (1984–2008). Le sport de haut niveau et le sport professionnel face aux «dérives» du sport // <<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-sportive/sport-haut-niveau-professionnel/>>. – 05.08.2008.

⁷⁵⁸ *Avgerinou V.* The Economics of Professional Team Sports: content, trends and future developments // Statistical Modelling: An International Journal. – 2007. – Vol. 3. – № 1. – P. 5–18. – P. 9–10. <<http://www.choregia.org/1.pdf>>.

⁷⁵⁹ Цит. по: *Дзичковский Е.* Григорий Суркис: «Никогда не назначил бы Адвоката тренером сборной» // Спорт-Экспресс. – 27.06.2012.

Для изучения тенденций развития зарубежных подходов в части, касающейся финансирования профессионального спорта, значительный интерес представляет Доклад Комитета по культуре, науке, образованию и медиа Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 2012 года, посвящённый надлежащему управлению в сфере спорта, в котором затрагиваются, в том числе, вопросы, связанные с финансированием профессионального спорта. Согласно позиции Парламентской Ассамблеи Совета Европы, во всё более глобализирующейся сфере спорта высокие экономические интересы и неконтролируемое повышение значимости узких частных финансовых интересов серьёзно ставят под угрозу этику спорта вообще, а также увеличивают риск злоупотреблений в сфере спорта или даже совершения преступлений в данной сфере отдельными лицами или организованными преступными группами. Соответственно, не только всё более актуализирующиеся проблемы нарушения антидопинговых правил, коррупции, проведения договорных матчей, но и иные серьёзные проблемы подрывают принципы мира спорта и дискредитируют его образ. Парламентская Ассамблея Совета Европы также высказала серьёзную обеспокоенность тем, что спортивные соревнования становятся не совсем справедливыми из-за слишком сильного несоответствия между имеющимися у конкурентов ресурсами. Также Ассамблея отметила, что надлежащее управление в сфере спорта, позволяющее, в том числе, обеспечивать выполнение этических норм в сфере спорта, также зависит от полномочий управляющих субъектов и определённой прозрачности принимаемых ими решений, и особенно справедливым это утверждение является в отношении футбола. Для обеспечения этого Парламентская Ассамблея Совета Европы предполагает необходимость реализации следующих мер заинтересованными сторонами в рассматриваемой сфере: обеспечение государствами-участниками Совета Европы и национальными и международными органами, осуществляющими управление спортом, укрепления финансового Фэйр Плэй, обеспечение эффективной защиты молодых спортсменов; принятие ФИФА необходимых мер для обеспечения проведения расследований в полной мере в отношении фактов, лежащих в основе возникающих различных скандалов, которые негативно сказываются на имидже самой спортивной федерации и международного футбола в целом, а также ускорения процессов своего внутреннего реформирования; предотвращение отдельных финансовых нарушений, оказывающих серьёзное влияние на финансовый баланс спортивных клубов и порождающих неравенство между этими клубами, искажая результаты спортивных соревнований; повышение эффективности систем управления в рамках спортивных учреждений. Вмешательство государств в указанные сферы должно осуществляться таким образом, чтобы

обеспечивалась возможность сохранения автономности спортивного движения, но при этом должен осуществляться контроль за тем, чтобы такая автономность не могла рассматриваться в качестве оправдания неспособности адекватно реагировать на нарушения спортивной этики, а также деяния, подпадающие (или те, которые должны подпадать) под действие уголовного законодательства. Для достижения указанных целей национальные правовые системы государств-участников Совета Европы должны включать в себя нормативно-правовые акты, регулирующие осуществление спортивной деятельности в целом, а также специальные положения, касающиеся тех вопросов, которые не могут быть фактически эффективно урегулированы регламентными документами спортивных организаций. Кроме того, в целях осуществления согласованной деятельности по указанным направлениям, предполагается необходимость организации государственными органами власти и руководящими органами спортивного движения национальных платформ для проведения регулярных встреч спортивных организаций, а также профессиональных спортивных союзов⁷⁶⁰.

Парламентская Ассамблея Совета Европы предполагает усиление финансового Фэйр Плэй посредством принятия правил, требующих финансовой прозрачности, ограничивающих задолженности клубов и содействующих их самофинансированию. Такие ограничения (а равно обеспечение необходимого мониторинга их соблюдения) должны осуществляться спортивными федерациями и другими спортивными организациями в рамках реализации ими саморегулирования. При этом в рамках поддержки такого реформирования в рамках спортивного движения европейские государства могут обеспечить гармонизацию национальных законодательств в данной сфере, касающихся финансовой деятельности спортивных организаций, с целью улучшения финансовой прозрачности их деятельности. Кроме того, в этих целях устанавливается необходимость обеспечения строгого запрета на предоставление публичной помощи профессиональным спортивным организациям в рамках законодательства Европейского Союза. По мнению Парламентской Ассамблеи, национальное законодательство государства-участника Совета Европы должно содержать в себе в целях обеспечения защиты молодых спортсменов следующие положения: запрещающие осуществление коммерческих трансферов спортсменов в возрасте до 16 лет для того, чтобы несовершеннолетние не могли становиться просто объектами финансовых

⁷⁶⁰ *Rochebloine F.* Good governance and ethics in sport [Хорошее управление и этика в спорте] (Report № 12889) / PACE Committee on Culture, Science, Education and Media // <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18099&lang=en>>. – 05.04.2012. – 22 p. – P. 3–4.

сделок; запрещающие выплату вознаграждений посредникам спортсменов, не достигших шестнадцатилетнего возраста (применительно и к некоммерческим спортсменам); придающие обязательную силу для всех видов спорта мерам, вытекающим из рекомендаций, изданных Союзом профессиональных футбольных клубов Франции в отношении иностранных несовершеннолетних игроков; устанавливающие обязательность совмещения спорта с обучением в школе / профессиональной подготовкой, без которой перемена спортивного клуба невозможна независимо от её юридического оформления и правовой формы. В случае же отсутствия соответствующих норм национального законодательства о спорте и до его принятия государствам следует обеспечивать надёжную защиту несовершеннолетних профессиональных спортсменов в соответствии с положениями нормативно-правовых актов, регулирующих особенности труда детей⁷⁶¹.

В Европе ситуация, сложившаяся в сфере профессионального футбола во Франции, является исключением, так, в рамках Федерации футбола Франции было учреждено Национальное отделение по контролю за управлением, комитет которого, ответственный за осуществление контроля за профессиональными спортивными клубами, изучает правовое и финансовое положение всех клубов Первой и Второй лиг на основе информации, которую они предоставляют (как имеющуюся, так и прогнозируемую). Существует проблема, связанная с противоречием национальным законодательствам государств-участников Совета Европы фактической сложившейся ситуации, в которой спортивным клубам предоставляется непрямая поддержка со стороны органов публичной власти. Налоги и издержки различаются от государства к государству, и эти факторы оказывают непосредственное влияние на затраты, связанные с заработными платами игроков, и следовательно, в некоторой степени подрывают конкуренцию. Кроме того, оказание помощи публичными органами власти не должно сводиться к несправедливой поддержке каких-то определённых команд. Государства Европы должны обеспечивать более эффективное упорядочивание национальных законодательств, положения которых связаны с бухгалтерским учётом в спортивных организациях для обеспечения большей финансовой прозрачности. Они также должны следить за тем, чтобы запрет на государственную поддержку организаций профессионального спорта строго соблюдался. Также государствам-членам Совета Европы было рекомендовано принятие законодательства в

⁷⁶¹ *Rochebloine F.* Good governance and ethics in sport [Хорошее управление и этика в спорте] (Report № 12889) / PACE Committee on Culture, Science, Education and Media // <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18099&lang=en>>. – 05.04.2012. – 22 p. – P. 4–5.

сфере спорта, содержащего нормы о защите молодых спортсменов, являющихся как гражданами, так и мигрантами, а также упорядочение положений законодательства о статусе спортивных агентов, а также лиц, оказывающих посреднические услуги, то есть фактически ведущих агентскую деятельность в спорте, но не имеющих соответствующего звания⁷⁶².

В числе **направлений государственной финансовой поддержки спорта** обоснованно выделить нижеследующие:

- различные виды и формы финансовой поддержки деятельности негосударственных-немуниципальных спортивных организаций;
- возмещение транспортных расходов и расходов на проживание спортсменов и спортивных тренеров и др.;
- финансовое обеспечение сборных спортивных команд;
- финансовое обеспечение ставок спортивных тренеров, спортивных врачей⁷⁶³ и других специалистов в сфере спорта;
- прямое финансирование проведения или финансовое участие в проведении спортивных мероприятий (различной природы, разного уровня и по разным видам спорта, либо мульти-спортивных);
- прямое финансирование строительства и эксплуатации или финансовое участие в строительстве и эксплуатации спортивных инфраструктурных объектов и/или объектов связанной с ними социальной инфраструктуры;
- прямое финансовое обеспечение или финансовое участие в обеспечении функционирования образовательных организаций и организаций спортивной подготовки (в том числе различного рода спортивных школ, центров спортивной подготовки), реализующих программы спортивной подготовки, программы педагогического образования спортивных тренеров;
- финансовое обеспечение системы предоставления государственных услуг в сфере спорта;
- финансовая поддержка мероприятий по пропаганде ценностей и привлекательности физической культуры и спорта;
- формирование и финансовое обеспечение выполнения государственных заданий на оказание государственных услуг государственными учреждениями;

⁷⁶² *Rochebloine F.* Good governance and ethics in sport [Хорошее управление и этика в спорте] (Report № 12889) / PACE Committee on Culture, Science, Education and Media // <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18099&lang=en>>. – 05.04.2012. – 22 p. – P. 9, 11, 21.

⁷⁶³ См.: *Понкина А.А.* Актуальные проблемы спортивной медицины // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2014. – № 9. – С. 77–81.

- содействие в приобретении спортивного оборудования, экипировки и оснащения;
- финансовое обеспечение условий и возможностей для занятия спортом лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- финансовое обеспечения осуществления мер по предотвращению и пресечению применения допинговых средств в спорте;
- финансовое обеспечение развития спортивной науки.

7.1.2. Правовое обеспечение и реализация государственной финансовой поддержки спорта в Российской Федерации

Согласно разделу III Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года от 14.05.2015⁷⁶⁴, запланировано создание условий «для привлечения частных инвестиций в сферу физической культуры и спорта».

Согласно части 4 статьи 23 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁷⁶⁵, порядок финансирования за счёт средств федерального бюджета и нормы расходов средств на проведение физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, включённых в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Часть 1 статьи 38 «Финансирование физической культуры и спорта» Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» к **расходным обязательствам Российской Федерации** относит:

- материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, финансовое, научно-методическое, медико-биологическое, медицинское и антидопинговое обеспечение спортивных делегаций Российской Федерации, спортивных сборных команд Российской Федерации, а также участие в подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации к международным спортивным соревнованиям,

⁷⁶⁴ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) / Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 14.05.2015 // <<http://government.ru/news/18119/>>; <<http://government.ru/media/files/QTqv2SI5qYEuuz2zOHkOAWguydbKD9Ckf.pdf>>.

⁷⁶⁵ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

Олимпийским играм и обеспечение участия спортивных делегаций Российской Федерации в международных спортивных мероприятиях;

– обеспечение спортивных сборных команд Российской Федерации спортсменов-инвалидов, в том числе финансирование их подготовки к всероссийским спортивным соревнованиям и международным спортивным соревнованиям, Паралимпийским играм, Сурдлимпийским играм, Всемирным специальным олимпийским играм и участия в таких соревнованиях;

– организация и проведение межрегиональных и всероссийских официальных физкультурных мероприятий;

– обеспечение условий для реализации комплекса ГТО в соответствии с настоящим Федеральным законом;

– участие в организации межрегиональных, всероссийских и международных официальных спортивных мероприятий;

– осуществление мер по предотвращению допинга в спорте и борьбе с ним членами спортивных сборных команд Российской Федерации;

– обеспечение деятельности федерального центра спортивной подготовки, федерального центра подготовки спортивного резерва, научных учреждений, научных организаций в области физической культуры и спорта;

– обеспечение проведения научных исследований федерального значения в области физической культуры и спорта, в том числе в области разработки спортивных изделий;

– осуществление пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни;

– обеспечение подготовки граждан допризывного и призывного возрастов по военно-прикладным и служебно-прикладным видам спорта;

– реализация программ развития физической культуры и спорта в Российской Федерации, в том числе строительство и реконструкция объектов спорта;

– осуществление иных мероприятий и программ, в том числе предусмотренных настоящим Федеральным законом.

При этом, согласно части 2 статьи 38 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», к **расходным обязательствам субъектов Российской Федерации** относятся:

– организация и осуществление региональных программ и проектов и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта;

– организация проведения региональных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий и

межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

– обеспечение условий для реализации комплекса ГТО в соответствии с настоящим Федеральным законом;

– обеспечение деятельности региональных центров спортивной подготовки;

– материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, финансовое, научно-методическое, медико-биологическое, медицинское и антидопинговое обеспечение спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации, в том числе обеспечение их подготовки к межрегиональным спортивным соревнованиям, всероссийским спортивным соревнованиям и международным спортивным соревнованиям и их участия в таких спортивных соревнованиях;

– обеспечение развития физической культуры и спорта инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья;

– обеспечение иных мероприятий и программ, в том числе предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации вправе обеспечивать мероприятия по подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации к международным спортивным соревнованиям и участию в таких спортивных соревнованиях, если в таких спортивных соревнованиях участвуют спортсмены этих субъектов Российской Федерации (часть 3 статьи 38).

Согласно части 4 статьи 38 названного Федерального закона, к расходным обязательствам муниципальных образований относятся:

– обеспечение условий для развития на территориях муниципальных районов, поселений, городских округов физической культуры, школьного спорта и массового спорта;

– организация проведения муниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

– обеспечение условий для реализации комплекса ГТО в соответствии с настоящим Федеральным законом;

– обеспечение иных мер для развития физической культуры, школьного спорта и массового спорта, в том числе предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Органы местного самоуправления в области физической культуры и спорта за счёт средств местных бюджетов вправе обеспечивать мероприятия по подготовке спортивных сборных команд муниципальных районов и городских округов к официальным спортивным соревнованиям и

участию в таких спортивных соревнованиях (часть 4.1 статьи 38). Финансирование физической культуры и спорта может осуществляться также из иных не запрещённых законодательством Российской Федерации источников (часть 5 статьи 38).

7.1.3. Правовое обеспечение и реализация государственной финансовой поддержки спорта в зарубежных государствах

Анализ опыта зарубежных государств высвечивает многочисленные проблемы, с которыми сталкиваются органы публичной власти при решении вопросов финансовой поддержки системы профессионального спорта, в том числе проблемы, ставящие вопрос вообще о целесообразности такой финансовой поддержки.

Наиболее наглядно демонстрирует исследуемую предметно-объектную область опыт США, законодательство которых не содержит конкретных гарантий или ограничений на финансирование именно системы профессионального спорта, где такая ситуация является очевидно проблемной и где данная проблема стоит особенно остро, а также опыт Франции, где в настоящее время принимаются меры, направленные на прекращение финансирования профессионального спорта из муниципальных бюджетов.

Если говорить о несколько более обобщённом зарубежном опыте финансирования спорта, то Карен Петри, Дирк Стэйнбэк и Уолтер Токарски отмечают в качестве достаточно важной характеристики систем спорта государств-членов Европейского Союза финансовую поддержку, предоставляемую из государственного бюджета, а также из региональных или местных бюджетов либо из иных источников финансирования. В каждом государстве создана собственная схема распределения соответствующих ресурсов, что демонстрирует существенное количество структурных различий и в данном аспекте организации спорта в европейских странах. По сути, это означает, что в странах Европейского Союза спорт отчасти финансируется государством⁷⁶⁶.

В большинстве стран, где действует профильное законодательство о спорте, в соответствующие нормативно-правовые акты уже интегрированы положения, связанные с финансированием спорта государством (например, в Финляндии и Португалии). При этом в разных странах имеют место разные подходы к финансированию спортивной

⁷⁶⁶ *Petry K., Steinbach D., Tokarski W.* Sport systems in the countries of the European Union: similarities and differences [Спортивные системы в странах Европейского Союза: сходства и различия] // *European Journal for Sport and Society*. – 2004. – Vol. 1. – № 1. – P. 15–21. – P. 20.

деятельности, распределению и использованию средств в целях поддержки спорта⁷⁶⁷.

Как отмечают Карен Петри, Дирк Стэйнбэк и Уолтер Токарски, сравнение пропорциональных долей поддержки национального и местного спорта показывает, что, в большинстве случаев, в том числе в Дании, Германии, Италии и Швеции, большая часть нагрузки официального финансирования спорта лежит на органах местного самоуправления. При этом большая часть соответствующих средств используется зачастую для осуществления инвестирования в строительство и поддержание спортивной инфраструктуры⁷⁶⁸.

Помимо прямого финансирования национального спорта, спортивные организации в различных европейских государствах также получают финансовую поддержку от так называемых лотерейных фондов или спортивных лотерей, вроде национального Bingo Lotto в Швеции. При этом по большей части такие доходы составляют довольно небольшой процент от общего объёма финансирования спорта⁷⁶⁹.

Также финансирование спорта в Европе осуществляется и за счёт населения, которое занимается спортом, которое привносит значительную долю средств в спорт за счёт выплаты членских взносов, осуществляя волонтерскую деятельность, указанную ранее. Также спорт обеспечивается за счёт спонсорских средств и продажи прав на трансляцию спортивных мероприятий⁷⁷⁰.

Анализ опыта зарубежных государств высвечивает многочисленные проблемы, с которыми сталкиваются органы публичной власти при решении вопросов финансовой поддержки системы профессионального спорта, в том числе проблемы, ставящие вопрос вообще о целесообразности такой финансовой поддержки.

⁷⁶⁷ Petry K., Steinbach D., Tokarski W. Sport systems in the countries of the European Union: similarities and differences [Спортивные системы в странах Европейского Союза: сходства и различия] // European Journal for Sport and Society. – 2004. – Vol. 1. – № 1. – P. 15–21. – P. 19.

⁷⁶⁸ Petry K., Steinbach D., Tokarski W. Sport systems in the countries of the European Union: similarities and differences [Спортивные системы в странах Европейского Союза: сходства и различия] // European Journal for Sport and Society. – 2004. – Vol. 1. – № 1. – P. 15–21. – P. 19.

⁷⁶⁹ Petry K., Steinbach D., Tokarski W. Sport systems in the countries of the European Union: similarities and differences [Спортивные системы в странах Европейского Союза: сходства и различия] // European Journal for Sport and Society. – 2004. – Vol. 1. – № 1. – P. 15–21. – P. 19.

⁷⁷⁰ Petry K., Steinbach D., Tokarski W. Sport systems in the countries of the European Union: similarities and differences [Спортивные системы в странах Европейского Союза: сходства и различия] // European Journal for Sport and Society. – 2004. – Vol. 1. – № 1. – P. 15–21. – P. 19.

США

В США (а равно в Канаде) в своё время возникли достаточно серьёзные сомнения в целесообразности государственного финансирования профессионального спорта. Прежде всего, такие сомнения усилил рост числа спортивных команд в профессиональных спортивных лигах, в частности в попытке воспользоваться возможностями для увеличения собственных доходов, либо с целью повышения «продаваемости» соответствующих видов спорта. Например, Национальная футбольная лига США (НФЛ) с 1995 до 2009 года увеличила количество своих футбольных команд с 28 до 32, а большее количество спортивных команд предусматривает большее количество спортивных сооружений, которые необходимо построить или реконструировать, в том числе посредством привлечения государственных финансовых средств. Кроме того, сложности в получении органами публичной власти (главным образом, местными органами публичной власти) выгоды того или иного рода от финансирования профессионального спорта были также связаны с частыми переездами профессиональных спортивных команд из одного населённого пункта в другой⁷⁷¹.

В 1950-х годах большинство профессиональных команд в США осуществляло свою игровую деятельность в частных спортивных сооружениях, финансируемых именно частным сектором. Однако в течение последних 50–60 лет команды стали использовать сооружения, строительство которых было субсидировано или полностью профинансировано за счёт налоговых поступлений⁷⁷².

Так, к примеру, из двадцати семи крупных стадионов, строительство которых было осуществлено в течение 1990-х годов для целей профессионального спорта, только три были построены на частные средства, а десять из них были на девяносто процентов профинансированы из государственных средств⁷⁷³.

Государственные средства на финансирование строительства спортивной инфраструктуры США идут как из бюджетов штатов, так и из

⁷⁷¹ Murray D. Reflections on Public Funding for Professional Sports Facilities [Размышления о государственном финансировании объектов профессионального спорта] // Journal of the Philosophy of Sport. – 2009. – № 36. – P. 22–39. – P. 23. <<http://www.humankinetics.com/acucustom/sitename/Documents/DocumentItem/16999.pdf>>.

⁷⁷² Groothuis P.A., Johnson B.K., Whitehead J.C. Public Funding of Professional Sports Stadiums: Public Choice or Civic Pride? // Eastern Economic Journal. – 2004, Fall. – Vol. 30. – № 4. – P. 515–526. – P. 515. <http://libres.uncg.edu/ir/asu/ff/groothuis_peter_2004_public_funding.pdf>.

⁷⁷³ Jensen S.A. Financing Professional Sports Facilities with Federal Tax Subsidies: Is it Sound Tax Policy? // Marquette Sports Law Review. – Spring 2000. – Vol. 10. – № 2. – P. 425–460. – P. 427. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1477&context=sportslaw>>.

местных бюджетов⁷⁷⁴, то есть за счёт средств, предоставляемых налогоплательщиками.

Вообще, в США нередко имеет место ситуация, когда местные органы публичной власти обращаются к налогоплательщикам для обеспечения финансирования новых, более дорогих, спортивных сооружений, чем существующие, причём такая ситуация сохранялась даже на протяжении периода Великой рецессии (2009 года) и восстановления экономики, несмотря на неблагоприятную ситуацию с бюджетами довольно многих штатов. Владельцы профессиональных спортивных команд при поддержке местных органов публичной власти и органов публичной власти штатов стремятся убедить налогоплательщиков финансировать такие инфраструктурные проекты, обещая рост экономической деятельности в связи с этим и увеличение количества рабочих мест, однако на практике такие прогнозы сбываются далеко не всегда, поскольку зачастую высокие затраты на дорогие стадионы в последующем не окупаются, у местных бюджетов остаются значительные долги, а владельцы профессиональных спортивных команд начинают настаивать на дальнейшем развитии соответствующей спортивной инфраструктуры, «шантажируя» перемещением таких команд, в противном случае, в другие регионы⁷⁷⁵.

Так, например, в 1990-е гг. в Балтиморе, Кливленде, Чикаго и Атланте были построены новые стадионы для профессиональных спортивных команд именно с целью предотвращения их перемещения из указанных городов⁷⁷⁶.

В таких городах США, как, например, Миннеаполис, Атланта, Сент-Луис, с целью нахождения возможностей финансирования строительства новых спортивных стадионов или серьёзной реконструкции и модернизации существующих для целей профессионального спорта, органы публичной власти вынуждены резко сокращать количество предоставляемых государственных услуг, сокращать объёмы средств, выделяемых на образование, продавать местные учреждения здравоохранения⁷⁷⁷.

⁷⁷⁴ *Holland J.K.* Determinants of Public Funding for Professional Athletic Venues // <http://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1929&context=cmc_theses>. – 2014. – 32 p. – P. 7.

⁷⁷⁵ *Waldron T.* Foul play: Five Cities That Want Taxpayer Money To Finance Pro Sports Stadium Boondoggles // <<http://thinkprogress.org/economy/2012/06/12/496136/foul-play-five-cities-that-want-taxpayer-money-to-finance-stadium-boondoggles/>>.

⁷⁷⁶ *Jensen S.A.* Financing Professional Sports Facilities with Federal Tax Subsidies: Is it Sound Tax Policy? // *Marquette Sports Law Review*. – Spring 2000. – Vol. 10. – № 2. – P. 425–460. – P. 427. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1477&context=sportslaw>>.

⁷⁷⁷ *Waldron T.* Foul play: Five Cities That Want Taxpayer Money To Finance Pro Sports Stadium Boondoggles // <<http://thinkprogress.org/economy/2012/06/12/496136/foul-play-five-cities-that-want-taxpayer-money-to-finance-stadium-boondoggles/>>.

В дополнение к прямым расходам на строительство стадионов, налогоплательщики также вынуждены финансировать другие инфраструктурные расходы, связанные со спортивными сооружениями, такие как, например, расходы из-за использования воды и эксплуатации канализационных систем, косвенно, через налоговые скидки и иные не прямые стимулы⁷⁷⁸.

Органы публичной власти городов в США, как правило, руководствуются в таких ситуациях тем соображением, что приём и базирование профессиональных спортивных команд в таких городах способствует гражданской гордости населения и может способствовать увеличению уровня налоговых поступлений в местные бюджеты в связи с заключаемыми командой сделками и выплатой заработных плат⁷⁷⁹.

Однако, по мнению ряда авторов, такое предоставление налоговых субсидий является проявлением неразумной налоговой политики, поскольку некорректно обеспечивать высокодоходную частную индустрию развлечений за счёт снижения расходов на реализацию государственных и муниципальных программ социального обеспечения, строительство школ, тюрем, а также выплату национального долга⁷⁸⁰.

В США в прецедентном праве была выработана доктрина «общественных нужд», которая предполагает, что государственные денежные средства (в том числе полученные от уплаты налогов), не могут быть расходованы на цели, отличные от «общественных нужд». При применении такой доктрины запросы на получение государственного финансирования для строительства инфраструктуры для профессионального спорта удовлетворялись чрезвычайно редко⁷⁸¹.

Профессиональные спортивные команды нуждаются в динамичном развитии спортивной инфраструктуры по ряду причин, к которым, в частности, относится устаревание, в том числе моральное, существующих спортивных сооружений, отсутствие или недостаток возможностей для увеличения посещаемости матчей ввиду определённых характеристик существующих спортивных стадионов, а также конкуренция. Как правило,

⁷⁷⁸ *Jensen S.A. Financing Professional Sports Facilities with Federal Tax Subsidies: Is it Sound Tax Policy?* // *Marquette Sports Law Review*. – Spring 2000. – Vol. 10. – № 2. – P. 425–460. – P. 427. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1477&context=sportslaw>>.

⁷⁷⁹ *Zaretsky A.M. Should Cities Pay for Sports Facilities?* // <<https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/april-2001/should-cities-pay-for-sports-facilities>>.

⁷⁸⁰ *Jensen S.A. Financing Professional Sports Facilities with Federal Tax Subsidies: Is it Sound Tax Policy?* // *Marquette Sports Law Review*. – Spring 2000. – Vol. 10. – № 2. – P. 425–460. – P. 428. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1477&context=sportslaw>>.

⁷⁸¹ *Jensen S.A. Financing Professional Sports Facilities with Federal Tax Subsidies: Is it Sound Tax Policy?* // *Marquette Sports Law Review*. – Spring 2000. – Vol. 10. – № 2. – P. 425–460. – P. 436. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1477&context=sportslaw>>.

когда владелец команды приходит к выводу о том, что необходим новый стадион, он обращается к местным налогоплательщикам, утверждая, что без нового спортивного объекта команда не сможет сохранять конкурентоспособность, сопровождая это угрожающим заявлением для спортивных болельщиков и органов публичной власти штатов о том, что если государственные средства не будут предоставлены для обеспечения такого строительства, команда будет вынуждена переехать⁷⁸².

Такая ситуация является, впрочем, достаточно логичной, поскольку владельцы профессиональных спортивных команд используют механизмы требования получения государственного финансирования своих стадионов в качестве предварительного условия для перемещения команды в соответствующий город (или, наоборот, неперемещения) – по той причине, что такие механизмы существуют⁷⁸³.

По мнению бывшего Президента США Б. Обамы, выпуск безналоговых облигаций для финансирования профессионального спорта создаёт недобросовестный рынок⁷⁸⁴.

Стоит отметить, что на законодательном уровне данный вопрос урегулирован в США достаточно слабо, однако на уровне штатов предпринимаются попытки принятия нормативных правовых актов, позволяющих финансировать профессиональный спорт (как, например, в штате Миннесота⁷⁸⁵).

Франция

Во Франции в настоящее время активно обсуждается вопрос о реорганизации экономической модели профессионального спорта. На настоящий момент, как правило, спортивные сооружения, задействованные в сфере профессионального спорта, принадлежат органам публичной власти и финансируются таковыми (как правило, местными органами). Однако текущее развитие индустрии профессионального спорта поставило под сомнение легитимность и целесообразность финансового участия местных органов публичной власти в данной сфере⁷⁸⁶.

⁷⁸² *Jensen S.A.* Financing Professional Sports Facilities with Federal Tax Subsidies: Is it Sound Tax Policy? // *Marquette Sports Law Review*. – Spring 2000. – Vol. 10. – № 2. – P. 425–460. – P. 426. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1477&context=sportslaw>>.

⁷⁸³ *Joyner J.* Public Financing of Private Sports Stadiums // <<http://www.outsidethebeltway.com/public-financing-of-private-sports-stadiums/>>.

⁷⁸⁴ *Povich E.S.* Is This the End of Taxpayer-Subsidized Sports Stadiums? // <<http://www.governing.com/news/headlines/the-end-of-taxpayer-subsidized-sports-stadiums.html>>.

⁷⁸⁵ <<https://www.revisor.mn.gov/bills/text.php?number=HF2810&version=1&session=ls87>>.

⁷⁸⁶ *Savin M., Mazars S.* Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 11.

Сфера профессионального спорта скорее имеет схожие черты со сферой развлечений или туризма и имеет мало общего с функциями и задачами публичного сектора. Решение проблемы может заключаться в постепенном ослаблении взаимозависимости между профессиональными спортивными клубами и местными органами публичной власти, а также в создании необходимых условий для регулирования отрасли, в которой зачастую имеет место дисбаланс прибылей спортивных клубов и профессиональных спортивных лиг⁷⁸⁷.

Во Франции взаимоотношения между местными органами публичной власти и субъектами профессионального спорта в настоящее время касаются, главным образом, двух основных аспектов: предоставление финансовой поддержки субъектам профессионального спорта и предоставление возможностей использования спортивной инфраструктуры субъектами профессионального спорта. Возможности предоставления органами публичного управления указанной поддержки, безусловно, строго регламентированы законодательством, однако ситуация, сложившаяся на практике, является гораздо более сложной, а иногда находится на грани законности⁷⁸⁸.

Поддержка профессионального спорта местными органами публичной власти во Франции играет важную роль для деятельности профессиональных спортивных клубов, в частности для решения их финансовых проблем, а также способствует профессионализации спорта в целом. Однако сейчас, с эволюцией традиционной модели профессионального спорта во Франции, предоставление такой поддержки местными органами власти может оказываться под давлением, быть недостаточно корректно оформлено юридически, а также осуществляться беспорядочно из-за избыточного разнообразия методов предоставления такой поддержки⁷⁸⁹.

В 2014 году в Сенате Французской Республики был представлен доклад «Профессиональный спорт и местные органы публичной власти: время перемещения?», в котором были рассмотрены причины

⁷⁸⁷ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 13.

⁷⁸⁸ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 15.

⁷⁸⁹ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 15.

необходимости изменения сложившейся модели профессионального спорта с учётом ситуации катастрофической нехватки государственных средств и того, что сегодня фактически сформировалась настоящая спортивная бизнес-индустрия⁷⁹⁰.

Данный доклад представляет существенный интерес для настоящего исследования ввиду артикулируемой в нём проблематики, а также предлагаемых в нём мер по решению таких проблем.

Предложения данного доклада направлены, главным образом, на то, чтобы сместить вектор предоставляемой из публичного бюджета финансовой помощи на инвестирование в профессиональный спорт, а не на обеспечение его функционирования, как это происходит в настоящее время. Кроме того, предлагается снизить уровень государственного финансирования спортивных сооружений, используемых в профессиональном спорте, активизировать задействование механизмов государственно-частного партнёрства в отношении спортивных стадионов, а также предлагается обеспечение новых схем регулирования в области профессионального спорта, осуществления независимого контроля над руководством профессиональными спортивными клубами, обеспечение прозрачности и подотчётности прямой помощи, предоставляемой местными органами публичной власти профессиональному спорту⁷⁹¹.

В настоящее время французские местные органы публичной власти испытывают определённые объективно обусловленные трудности с поддержанием сферы профессионального спорта без какого-либо существенного риска для публичных финансов. В докладе указывается, что в большинстве европейских государств подобная ситуация не имеет места, а спортивные сооружения, используемые, в основном, профессиональными спортивными клубами, принадлежат самим клубам, а не местным органам публичной власти⁷⁹².

С начала 2000-х годов во Франции ощутимо возрос уровень поддержки сферы профессионального спорта местными органами публичной власти, в особенности, спортивных клубов, профессионализация которых произошла сравнительно недавно, и которые обладали ограниченными внешними источниками поступления (обеспечения)

⁷⁹⁰ Rapport d'information de M. Stéphane Mazars, fait au nom de la Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>.

⁷⁹¹ Rapport d'information de M. Stéphane Mazars, fait au nom de la Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>.

⁷⁹² Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 12.

ресурсов. Такое участие государства зачастую позволяло клубу начать свою деятельность, либо проводить крупные спортивные соревнования. Однако проблема при этом заключалась в том, что органы публичной власти в большинстве таких ситуаций выступали скорее в роли вкладчиков без права принятия конкретных решений, а не в качестве партнёров⁷⁹³.

При этом необходимо отметить, что объёмы и условия финансовой поддержки, предоставляемой местными органами публичной власти во Франции, различаются в зависимости от конкретных видов спорта и степени их профессионализации. Так, чем выше профессиональный уровень спортивного клуба, тем больше оказываемое им финансовое давление на местные органы власти. Большая часть такой поддержки сейчас предоставляется именно профессиональным футбольным клубам⁷⁹⁴.

Авторы рассматриваемого Доклада также решили рассмотреть вопрос о легитимности государственной поддержки профессионального спорта вообще, поскольку всё менее и менее приемлемой становится ситуация, в которой спортивные клубы расходуют большую часть имеющихся средств на повышение зарплатных плат для лучших игроков, оставляя расходы, связанные со спортивной инфраструктурой, местным органам публичной власти. Кроме того, следует учитывать, что при повышении уровня коммерциализации своих прав на трансляцию мероприятий спортивные клубы, очевидно, не распределяют свои доходы, получаемые от этого, между также теми органами публичной власти, которые предоставляют им финансовую поддержку. Местные органы публичной власти зачастую выполняют, по существу, роль «страховочной сетки», компенсируя низкую выручку спортивных клубов или помогая им с финансовыми затруднениями иного рода⁷⁹⁵, вызванными в том числе недостатками управления этими спортивными организациями.

По мнению авторов данного Доклада, в дальнейшем является более недопустимой ситуация, в которой местные органы публичной власти

⁷⁹³ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 17.

⁷⁹⁴ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 17–18.

⁷⁹⁵ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 18.

выступают в качестве автоматических стабилизаторов спортивных рисков, возникающих в деятельности профессиональных спортивных клубов.

Кроме того, такая поддержка профессионального спорта является слишком размытой и неорганизованной. В 2010 году расходы в сфере спорта составили во Франции почти 35 млрд евро, из которых 30 % было предоставлено местными органами публичной власти, 12 % – государственными органами (более высокого уровня), населением – 49 %, остальное – предприятиями частного бизнеса. При этом местные органы публичной власти являются собственниками в совокупности более чем 80 % спортивных сооружений. Власти регионов в своей деятельности в сфере спорта делают акцент на поддержке спорта высших достижений, а департаменты – на массовом спорте. Исследование такой деятельности местных органов публичной власти в отношении профессионального спорта показало, что предоставляемая ими поддержка в определённой мере выходит за рамки стандартного предоставления субсидий и представляет собой совокупность разных видов мер, эффективность которых зачастую существенно различается.

Такая поддержка предоставляется сразу на многих уровнях, в частности в форме предоставления прямой финансовой помощи, а также косвенной финансовой поддержки, что может выражаться в обеспечении профессионального спорта необходимой инфраструктурой (её техническом обслуживании и улучшении, а также строительстве)⁷⁹⁶.

Действующее французское законодательство о спорте позволяет предоставлять субвенции спортивным клубам и объединениям только для выполнения задач или осуществления деятельности, которая представляет общественный интерес, а профессиональные клубы вправе получать финансирование от местных органов публичной власти только лишь в рамках заключаемых между ними договоров и для решения закрытого перечня задач, к которым относятся, например, подготовка (при определённых условиях) спортсменов, реализация мер, направленных на обеспечение безопасности и предотвращение насилия в спорте⁷⁹⁷.

Кроме того, такая предоставляемая местными органами публичной власти поддержка является недооценённой из-за отсутствия учёта расходов в этой сфере в целом, а также её воздействие не определено

⁷⁹⁶ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 19.

⁷⁹⁷ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 20.

конкретно, как и положительные последствия предоставления такой поддержки для самих органов власти⁷⁹⁸.

Основным аргументом в пользу финансирования профессионального спорта местными органами публичной власти Франции является утверждение о том, что профессиональный спорт способствует улучшению имиджа муниципального образования⁷⁹⁹.

По мнению авторов рассматриваемого Доклада, реформирование отношений органов публичной власти Франции с субъектами профессионального спорта должно основываться на принципах эффективности, действенности, экономичности и предварительной оценки, а все крупные инициативы органов власти в данной сфере должны подлежать предварительному обсуждению с населением⁸⁰⁰.

Одним из основных аргументов в пользу изменения существующей во Франции модели финансирования профессионального спорта является также то, что передача используемой спортивной инфраструктуры спортивным клубам, которые получают возможность осуществлять управление такой инфраструктурой и её эксплуатацию самостоятельно, сможет способствовать расширению их экономических возможностей, так как когда все права на спортивный объект принадлежат одному субъекту, оптимизация деятельности становится более простой и появляется возможность диверсифицировать расходы более свободно. Это позволяет спортивному клубу снижать свою зависимость от волатильных ресурсов, а также увеличивать свои основные материальные активы⁸⁰¹.

Соответственно, по мнению авторов рассматриваемого Доклада, местные органы публичной власти в своей дальнейшей деятельности в сфере спорта должны принять и учесть все последствия профессионализации сферы спорта.

Во Франции в настоящее время многие спортивные клубы изменили направления своей деятельности, а также серьезно изменились источники

⁷⁹⁸ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 36–37.

⁷⁹⁹ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 38.

⁸⁰⁰ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 40.

⁸⁰¹ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 86.

получаемых ими доходов. Такие клубы всё более часто рассматривают профессиональный спорт именно как экономическую деятельность и имеют серьёзные тенденции к увеличению уровня доходов, получаемых от реализации прав на трансляцию спортивных мероприятий, а также к повышению уровня предлагаемой заработной платы для спортсменов с целью привлечения лучших игроков. Соответственно, в такой ситуации спортивные клубы, безусловно, стремятся иметь новейшие спортивные объекты, которые позволят им получать ещё более высокие доходы. Таким образом, всё более задействуя развлекательный аспект спорта и интегрируясь в рыночные отношения, профессиональный спорт более никак не может считаться обычной сферой компетенции местных органов публичной власти⁸⁰².

Положить конец такой сложившейся упречной ситуации предлагается и предполагается посредством создания и внедрения новой модели, основанной на подлинной культуре спорта, предполагающей пересмотр местными органами публичной власти своей роли в поддержке профессионального спорта.

Данная новая модель будет основываться на следующих ключевых принципах:

- необходимость развития культуры спорта;
- использование потенциала профессионального спорта для обеспечения динамики местного экономического развития;
- неизбежное прекращение финансирования профессионального спорта местными органами публичной власти;
- обеспечение существенного возрастания уровня частного инвестирования в сферу профессионального спорта;
- возложение на профессиональный спорт и исполнение им важной обязанности поиска способов оставаться популярным⁸⁰³.

Предполагается использовать потенциал профессиональных спортивных клубов, поскольку факт базирования такого клуба в соответствующем населённом пункте является важным фактором привлечения в него иностранных инвесторов, а также источником дохода

⁸⁰² Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 99.

⁸⁰³ Savin M., Mazars S. Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 100.

для населённого пункта в связи с привлечением в него потока зрителей спортивных мероприятий⁸⁰⁴.

Проблема, связанная с необходимостью более чёткого упорядочения государственной финансовой поддержки профессионального спорта, сегодня имеет место в целом ряде зарубежных государств, список которых далеко не исчерпывается Францией и США, опыт которых был показан выше. Однако пути решения такой проблемы предполагаются различные. В то время как в США предлагается ужесточение налогового и иного законодательства с целью недопущения финансирования инфраструктуры профессионального спорта каким-либо образом, а также презюмируется нецелесообразность такого финансирования, во Франции предполагается использование экономического потенциала профессионального спорта в публичных, в том числе социальных, целях, а также реализация схем, позволяющих развивать и профессиональный спорт также.

⁸⁰⁴ *Savin M., Mazars S.* Sport professionnel et collectivités territoriales: l'heure des transferts? (Rapport) / Mission commune d'information sur le sport professionnel // <<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-484-1-notice.html>>; <<http://www.senat.fr/rap/r13-484-1/r13-484-11.pdf>>. – 158 p. – P. 101.

§ 7.2. Правовые возможности, мотивы, условия и пределы финансовой поддержки государством профессионального спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Вопрос о мере должествования финансирования государством профессионального спорта и пределов такого финансового участия государства является одним из сложных в науке спортивного права.

Согласно части 5 статьи 19.1 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁸⁰⁵ (введена Федеральным законом от 22.11.2016 № 396-ФЗ), «в случае предоставления в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации профессиональным спортивным клубам бюджетных ассигнований в форме субсидий такие субсидии не могут расходоваться на оплату услуг спортивных агентов, предоставление компенсаций или аналогичных выплат в связи с досрочным прекращением трудовых договоров с профессиональными спортсменами и тренерами, осуществляющими деятельность в области профессионального спорта, а также на выплаты другим профессиональным спортивным клубам, связанные с переходом спортсменов. При принятии решения о предоставлении профессиональному спортивному клубу бюджетных ассигнований в форме субсидий должны быть определены условия и порядок их расходования профессиональным спортивным клубом на цели оплаты труда спортсменов, тренеров, иных специалистов, определённых в соответствии с пунктом 12 статьи 5, со статьёй 20.4 и частью 2 статьи 35 настоящего Федерального закона».

Существенный интерес представляет также зарубежный опыт по рассматриваемому кругу вопросов.

В целом, в зарубежных государствах реализуется несколько основных подходов к финансированию профессионального спорта органами публичной власти. Законодательство о спорте целого ряда зарубежных государств содержит отдельные прямые гарантии финансирования профессионального спорта. В других государствах такие гарантии закреплены опосредованно и косвенно.

Ниже будут рассмотрены основные подходы к финансовому участию государства в профессиональной спортивной деятельности, определённые на законодательном уровне, подходы в закреплении

⁸⁰⁵ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

гарантий, условий и ограничений (предметных и целевых) финансовой поддержки государством профессионального спорта.

7.2.1. Основные подходы к финансовому участию государства в профессиональной спортивной деятельности, определённые на законодательном уровне (зарубежный опыт)

1. Отсутствие прямого запрета на финансирование профессионального спорта, при закреплении общих гарантий финансовой поддержки спорта в целом

Наиболее часто встречающимся примером установления правовых возможностей финансовой поддержки профессионального спорта государством являются нормы общего содержания, предусматривающие необходимость поддержки всего спорта в целом и при этом не устанавливающие конкретных ограничений на финансирование конкретно профессионального спорта.

Так, согласно статье 5 **Федерального закона Канады от 19.03.2003 (ред. от 2015 года) «О физкультурной деятельности и спорте»**⁸⁰⁶, государство (федеральные власти в лице уполномоченного министра) вправе: принимать или поддерживать любые проекты или программы, связанные с физкультурной деятельностью и спортом (пункт «g» статьи 5); оказывать помощь в продвижении и развитии участия канадцев в международных и национальных спортивных мероприятиях (пункт «h» статьи 5); предоставлять физическим лицам стипендии и гранты в целях содействия в достижении спортивного мастерства (пункт «j» статьи 5); поощрять развитие спорта как средства личностного и социального развития в Канаде и, в сотрудничестве с другими странами, за рубежом (пункт «k» статьи 5).

Пункт VI статьи 3 **Общего закона Мексики от 05.06.2013 (ред. от 01.06.2016) «О физической культуре и спорте»**⁸⁰⁷ относит к числу основных принципов осуществления и развития права на спорт принцип признания значения адекватной спортивной инфраструктуры и формирования эффективной и устойчивой системы финансирования и управления спортом в целях разработки политики и программ, способствующих достижению общей цели обеспечения возможностей физической культуры и спорта для всех.

⁸⁰⁶ Physical Activity and Sport Act, 2003 // <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-13.4/index.html>>.

⁸⁰⁷ Ley General de los Estados Unidos Mexicanos de 05.06.2013 de Cultura Física y Deporte // Diario Oficial de la Federación. – 07.06.2013. Ultima reforma publicada – 01.06.2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCFD_010616.pdf>.

Статья 32 вышеуказанного Общего закона Мексики, в свете статьи 10 этого акта, предусматривает правовые возможности и условия государственного финансирования и иной государственной поддержки развития спорта в Мексике. Артикулированных запретов на поддержку профессионального спорта указанный Общий закон Мексики не содержит.

Пункт 1 статьи 29 **Закона Польши от 25.06.2010 (с послед. изменениями) «О спорте»**⁸⁰⁸ устанавливает, что «министр, ответственный за физическую культуру, вправе субсидировать практику или организацию функционирования спорта и его популяризацию». Никаких ограничений применительно к профессиональному спорту в этой части указанный польский закон не содержит.

Пункт 1 статьи 7 **Закона Португалии от 16.01.2007 № 5/2007 (ред. от 06.09.2013) «Об основах физкультурной деятельности и спорта»**⁸⁰⁹ устанавливает, что государственное управление в сфере спорта реализуется в целях поддержки и развития массового спорта и спорта высших достижений путём предоставления технических, людских и финансовых ресурсов и осуществления надзорных функций в соответствии с Законом.

Глава 2 **Закона Финляндии от 10.04.2015 № 390 (ред. от 2016 года) «О спорте»**⁸¹⁰ устанавливает основы предоставления государственной финансовой поддержки спортивным организациям, и таковая может оказываться, главным образом, в отношении деятельности, способствующей развитию спорта и удовлетворению общественных интересов в данной области. В рамках настоящего исследования представляют также интерес положения уже утратившего силу **Закона Финляндии от 18.12.1998 № 1054 «О правовом регулировании спорта»**⁸¹¹, § 9 которого предусматривал, что из государственного бюджета ежегодно выделяются средства на оплату грантов и стипендий в области спортивной науки, осуществления спортивной деятельности, информационных услуг, образования, международного сотрудничества, содействия спорту высших достижений, осуществления проектов текущего сотрудничества и проектов развития, а также на иные цели и деятельность, определённые в § 1 рассматриваемого Закона Финляндии. § 1 указанного

⁸⁰⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie // <<http://isap.sejm.gov.pl/Download.jsessionid=7E2B3446BA3264E6D5BC56D7F860493B?id=W DU20101270857&type=3>>.

⁸⁰⁹ Lei № 5/2007, de 16 de janeiro de 2007 – Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto // Diário da República. Série I, de 16.01.2007. – № 11. Alterada por Lei № 74/2013, de 6 de setembro de 2013. <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Desporto_LeiBasesAtividadeFisicaDesporto.aspx>; <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2007/01/01100/03560363.pdf>>.

⁸¹⁰ Liikuntalaki 10.4.2015 № 390 // <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150390>>.

⁸¹¹ Liikuntalaki 18.12.1998 №1054 // <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19981054>>.

Закона Финляндии, соответственно, устанавливал, что целью данного нормативного правового акта является содействие физической активности, состязательному спорту и спорту высших достижений, а также связанным с ними видам деятельности с тем, чтобы способствовать благополучию населения и охране здоровья, поддержке детей, роста и развития молодых людей благодаря физической активности. § 8 указанного утратившего силу Закона Финляндии устанавливал правовые возможности и условия выделения из государственного бюджета финансирования на строительство, приобретение, реконструкцию и оснащение спортивных объектов. § 7 указанного утратившего силу Закона Финляндии устанавливал правовые возможности и условия выделения из государственного бюджета финансирования на проведение национальных и региональных спортивных мероприятий. По всем этим позициям в рассматриваемом акте исключений для профессионального спорта не было сделано.

Правовые возможности и условия государственной финансовой поддержки в сфере спорта закреплены **Законом Чили от 30.01.2001 № 19.712 (ред. от 16.12.2016) «О спорте»**⁸¹² (статьи 12, 40J, 40K, 43 и др.), законами ряда других зарубежных государств.

2. Непосредственное закрепление возможности и/или необходимости государственной финансовой поддержки профессионального спорта

В законодательстве ряда государств встречаются (хотя и относительно нечасто) случаи непосредственного закрепления гарантий обеспечения финансовой поддержки профессионального спорта государством. Однако следует отметить, что такие гарантии представляют собой зачастую простое упоминание профессионального спорта среди возможных направлений государственной бюджетной финансовой поддержки.

Согласно пункту «т» статьи 8 **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»**, Высший совет Испании по спорту утверждает многолетние расходы испанских спортивных федераций в случаях, предусмотренных регламентами, определяет судьбу чистых активов спортивных федераций при их ликвидации, контролирует расход предоставляемых государственных субвенций, а также утверждает обременение или отчуждение недвижимого имущества спортивных

⁸¹² Ley № 19.712 del deporte / Fecha Publicación – 09.02.2001; Fecha Promulgación – 30.01.2001. Última Versión – de 16.12.2016. <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=181636>>.

федераций, которое было полностью или частично профинансировано из государственных средств⁸¹³.

Существенный интерес представляют принятые Испанией меры по обеспечению улучшения экономического положения профессиональных футбольных клубов.

Так, пятнадцатое дополнительное положение к названному Закону Испании установило обязанность Высшего совета Испании по спорту осуществить разработку плана улучшения экономического положения профессиональных футбольных клубов, включая разработку соглашения между этим органом и Национальной профессиональной футбольной лигой Испании, а также отдельных соглашений между клубами и указанной лигой.

Согласно части 1 третьего переходного положения Закона Испании «О спорте», меры по финансированию улучшения профессионального спорта, предусмотренные в данном нормативно-правовом акте, из государственных средств и иных средств от государственных организаций определяются подписанием Соглашения.

Часть 2 третьего переходного положения указанного испанского акта устанавливает, что на протяжении всего срока действия указанного соглашения и до полного погашения задолженности профессиональной лиге передаются следующие экономические права:

- связанные каким-либо образом с осуществлением телевизионных ретрансляций организуемых профессиональной спортивной лигой спортивных соревнований;
- связанные со спонсорским обеспечением таких мероприятий;
- один процент всей выручки от соответствующих законных спортивных пари переходит к данной спортивной лиге.

Согласно статье 86 **Общего закона Мексики от 05.06.2013 (ред. от 01.06.2016) «О физической культуре и спорте»**⁸¹⁴, мексиканские профессиональные спортсмены, предварительно отобранные в национальные сборные, которые официально участвуют в представлении страны на международных соревнованиях, пользуются теми же правами и льготами, что установлены в соответствии с данным Законом для спортсменов спорта высших достижений. Статья 84 указанного Общего закона Мексики закрепляет определение профессионального спорта как сферы спорта, где «спортсмен подчинён трудовым отношениям, получая финансовое вознаграждение за свою практику».

⁸¹³ Соловьёв А.А., Понкин И.В. Испанское законодательство о спорте / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2011. – 158 с.

⁸¹⁴ Ley General de los Estados Unidos Mexicanos de 05.06.2013 de Cultura Física y Deporte // Diario Oficial de la Federación. – 07.06.2013. Ultima reforma publicada – 01.06.2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCFD_010616.pdf>.

Согласно пункту «b» статьи 56 **Федерального закона Мексики от 04.11.1975 (ред. от 17.12.2015) «О премиях, стимулах и гражданских наградах»**⁸¹⁵, учреждена и присуждается национальная премия в области профессионального спорта. Размер указанной национальной премии определяется, согласно указанной статье, Национальной комиссией по физической культуре и спорту.

3. Ограничение государственного финансирования профессиональной спортивной деятельности теми её видами и формами, которые соответствуют определённым принципам или условиям

В качестве примера приведём пункт 1 § 21 **Федерального закона Австрии от 2013 года «О содействии спорту федеральным правительством»**⁸¹⁶, устанавливающий, что содействие строительству, расширению, модернизации, реконструкции и техническому обслуживанию спортивных объектов (сооружений) общевстрийского значения разрешается, только если деятельность таких объектов соответствует принципам, изложенным в документах международно-признанных спортивных федераций, за исключением случая с учебными центрами, где этого не требуется. Пункт 2 § 21 указанного австрийского акта устанавливает, что от заявителей на получение грантов на данные цели (согласно пункту 1 § 21) может быть потребовано представление федеральному министру обороны и спорта экспертного доклада относительно экономичности, эффективности и доступности спортивных сооружений, под которые испрашивается финансовая поддержка.

4. Ограничение государственного финансирования профессиональной спортивной деятельности определёнными её направлениями и определёнными её целями

Как правило, цели, для достижения которых предоставляется государственное финансирование для профессионального спорта, должны быть связаны с достижением каких-либо значимых публичных интересов.

⁸¹⁵ Ley de premios, estímulos y recompensas civiles de 4 de noviembre de 1975 // Diario Oficial de la Federación. – 31.12.1975. Última reforma publicada: Diario Oficial de la Federación. – 17.12.2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/60_270115.pdf>.

⁸¹⁶ Langtitel Bundesgesetz betreffend die Förderung des Sports durch den Bund (Bundes-Sportförderungsgesetz 2013 – BSFG 2013) // BGBl. I. – 2013. – № 100/2013. <<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008462>>.

Согласно части 1 § 20 **Федерального закона Австрии от 2013 года «О содействии спорту федеральным правительством»**⁸¹⁷, федеральный министр обороны и спорта Австрии уполномочен оказывать поддержку проектам в сфере спорта, имеющим значение для всей Австрии, без проведения тендеров.

К таким проектам, поддержка которых может осуществляться федеральным министром обороны и спорта Австрии, согласно части 2 § 20 рассматриваемого Федерального закона Австрии, отнесены нижеследующие: организация международных спортивных мероприятий на территории Австрии, таких, как Олимпийские игры, чемпионаты мира, чемпионаты Европы, либо значимых спортивных мероприятий общенационального уровня; строительство, ремонт, расширение, модернизация и реконструкция федеральной спортивной инфраструктуры и спортивных объектов, имеющих общенациональное значение; реализация мер общенационального значения, направленных на привлечение молодёжи в спорт высших достижений; проекты, направленные на борьбу с применением допинга в спорте, а также проведение антидопинговой работы в спорте высших достижений, профессиональном спорте и любительском спорте; проекты, направленные на обеспечение и улучшение международных отношений в сфере спорта; содействие женщинам и девочкам в сфере спорта; содействие интеграции представителей социально незащищённых групп населения в сфере спорта; спортивные проекты международного или общенационального значения, а также инновационные спортивные проекты в целом; спортивные научные проекты и научная деятельность в сфере спорта международного или общенационального значения; содействие деятельности спортивных учреждений общенационального значения; финансирование спорта высших достижений.

Согласно § 46 рассматриваемого Федерального закона Австрии, если предполагаемый размер средств, необходимых на отдельные цели для обеспечения поддержки спорта на федеральном уровне, согласно процитированному выше § 20 указанного акта, превышает 3 200 000 евро, указанные средства могут быть предоставлены только после получения согласия от федерального министра финансов.

⁸¹⁷ Langtitel Bundesgesetz betreffend die Förderung des Sports durch den Bund (Bundes-Sportförderungsgesetz 2013 – BStG 2013) // BGBl. I. – 2013. – № 100/2013. <<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008462>>.

В соответствии со статьёй 28 **Закона Польши от 25.06.2010 (с послед. изменениями) «О спорте»**⁸¹⁸ спортивные клубы, не получающие прибыли, вправе получать целевые финансовые субсидии от соответствующих органов местного самоуправления на следующие цели: 1) реализация программ спортивной подготовки; 2) приобретение спортивного оборудования; 3) затраты на организацию спортивных мероприятий или на участие в этих соревнованиях; 4) расходы, связанные с использованием спортивных сооружений для спортивных тренировок; 5) финансовое обеспечение выплат спортивных стипендий и заработной платы на обучение персонала, при условии, что «это позволит улучшить условия для занятий спортом членами спортивного клуба, который получает грант, или увеличить доступность общественных спортивных мероприятий, проводимых клубом».

Пункт 7 статьи 29 указанного Закона Польши определяет возможности финансирования из государственного бюджета без открытых тендеров – в обеспечение решения задач, возникающих в связи с подготовкой национальной команды для участия в Олимпийских играх, Паралимпийских играх, Сурдлимпийских играх, чемпионатах мира и Европы у польских спортивных ассоциаций, Польского олимпийского комитета и Польского паралимпийского комитета, в рамках осуществления публичных задач.

Согласно пункту 1 статьи 46 «Финансовая поддержка» **Закона Португалии от 16.01.2007 № 5/2007 (ред. от 06.09.2013) «Об основах физической деятельности и спорта»**⁸¹⁹, имеют право на поддержку (в том числе финансовую) со стороны государства, автономных регионов и местных властей местные спортивные ассоциации, а также спортивные мероприятия, представляющие общественный интерес, признанные соответствующим актом ответственного за спорт члена Правительства.

Важно отметить, что рассматриваемым Законом Португалии установлены определённые ограничения для профессиональных спортивных клубов в получении государственной финансовой поддержки. Тем не менее, такая поддержка возможна (с учётом этих ограничений).

Согласно пункту 2 статьи 46 «Финансовая поддержка» вышеозначенного Закона Португалии, спортивные клубы, участвующие в

⁸¹⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie // <<http://isap.sejm.gov.pl/Download.jsessionid=7E2B3446BA3264E6D5BC56D7F860493B?id=W DU20101270857&type=3>>.

⁸¹⁹ Lei № 5/2007, de 16 de janeiro de 2007 – Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto // Diário da República. Série I, de 16.01.2007. – № 11. Alterada por Lei № 74/2013, de 6 de setembro de 2013. <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Desporto_LeiBasesAtividadeFisicaDesporto.aspx>; <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2007/01/01100/03560363.pdf>>.

спортивных соревнованиях профессионального характера, не имеют права в этом контексте на финансовую поддержку со стороны государства, автономных регионов и местных властей в любой форме, кроме как в виде поддержки в отношении строительства или модернизации спортивной инфраструктуры или спортивного оборудования с целью проведения спортивных мероприятий, представляющих общественный интерес, признанных в таком качестве соответствующим актом члена Правительства, ответственного за спорт.

Государственная финансовая поддержка строительства или модернизации спортивных сооружений, находящихся в собственности частных лиц, допускается в тех случаях, когда цели инвестиций оправданы реализацией в публичных интересах (пункт 5 статьи 8 названного Закона Португалии). С другой стороны, в соответствии с Законом и при условии гарантий соответствующих лиц, Правительство вправе на определённый ограниченный период реквизиовать находящиеся в собственности частных лиц объекты спортивной инфраструктуры для проведения спортивных соревнований, соответственно особенностям проводимых соревнований, когда это актуально и оправдано государственными и общенациональными интересами (пункт 6 статьи 8).

Согласно статье 43 **Закона Чили от 30.01.2001 № 19.712 (ред. от 16.12.2016) «О спорте»⁸²⁰**, средства государственной финансовой поддержки могут быть выделены, в частности, для достижения нижеследующих целей: финансирование (полное или частичное) планов, программ, мероприятий и проектов физкультурного воспитания и подготовки кадров для спорта, а равно развития спортивной науки и профессиональной подготовки и развития человеческих ресурсов в спортивных организациях (пункт «а» статьи 43); обеспечение финансовой поддержки спортивных соревнований провинциального, регионального и национального уровня, а также проводимых на уровне коммун (пункт «с» статьи 43); финансовая поддержка спорта, имеющего международное значение, спорта высших достижений (пункт «d» статьи 43); финансирование (полное или частичное) приобретения, строительства, расширения и ремонта зданий и помещений для спортивных целей (пункт «е» статьи 43).

Финансовая поддержка в сфере спорта в Швейцарии осуществляется как на союзном (федеральном), так и на региональном (кантональном) уровне. Согласно статье 3 **Союзного закона Швейцарии от 17.06.2011 «О содействии спорту и физкультурной**

⁸²⁰ Ley № 19.712 del deporte / Fecha Publicación – 09.02.2001; Fecha Promulgación – 30.01.2001. Última Versión – de 16.12.2016. <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=181636>>.

деятельности»⁸²¹, Швейцарская Конфедерация координирует, поддерживает и инициирует реализацию программ и проектов по содействию регулярным занятиям спортом и физкультурной деятельностью лиц всех возрастов, с этой целью возможно предоставление финансовой или иной поддержки.

Конфедерация оказывает поддержку объединению швейцарских спортивных федераций и вправе предоставлять средства другим национальным спортивным федерациям. Для обеспечения содействия спорту Конфедерация вправе заключать договоры со спортивными федерациями на оказание услуг. Конфедерация в пределах своей компетенции обеспечивает благоприятные условия для осуществления деятельности международных спортивных федераций на территории Швейцарии (статья 4 указанного Союзного закона Швейцарии).

Конфедерация вправе предоставлять финансовую помощь для строительства спортивных сооружений общенационального значения (пункт 2 статьи 5 названного Союзного закона Швейцарии).

Конфедерация реализует программу «Молодёжь и спорт», рассчитанную на детей и молодёжь и направленную на развитие детско-юношеского спорта (пункт 1 статьи 6 названного Союзного закона Швейцарии). Согласно пункту 1 статьи 16 рассматриваемого Союзного закона Швейцарии, Конфедерация осуществляет поддержку развития спорта высших достижений и поддержку привлечения подрастающего поколения в сферу состязательного спорта.

Конфедерация участвует в финансировании учебных курсов, спортивных лагерей и курсов подготовки кадровых работников, предлагаемых кантонами и частными организациями, а также вправе предоставлять средства в виде займов для реализации деятельности в рамках программы «Молодёжь и спорт» (статья 11 Союзного закона Швейцарии от 17.06.2011 «О содействии спорту и физкультурной деятельности»).

Кроме того, на союзном (федеральном) уровне обеспечивается финансирование Союзной высшей спортивной школы и 2 центров учебных курсов и подготовки – в Маглингене и Тенеро (пункт 3 статьи 26). Конфедерация также вправе принимать программы и проекты и финансировать реализацию программ и проектов – в форме многолетних программ и проектов по оказанию услуг (пункт 1 статьи 28 данного Союзного закона Швейцарии).

⁸²¹ Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (Loi sur l'encouragement du sport, LESp) // Recueil officiel. – 2012. – P. 3953–3966. <<http://www.admin.ch/ch/f/as/2012/3953.pdf>>; <http://www.admin.ch/ch/f/rs/c415_0.html>. Понкин И.В., Соловьёв А.А., Понкина А.И. Правовое регулирование спорта в Швейцарии / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 32 **Союзного закона Швейцарии от 17.06.2011 «О содействии спорту и физкультурной деятельности»**⁸²², Конфедерация вправе отказать в предоставлении финансовой помощи или потребовать возврата предоставленных ранее средств в следующих случаях: а) финансовая помощь была получена на основании предоставленных неточных или вводящих в заблуждение сведений; б) условия или обязательства, в зависимость от выполнения которых было поставлено предоставление финансовой помощи, не выполняются; в) финансовая помощь была предназначена под реализацию программы «Молодёжь и спорт», но средства были использованы не в целях реализации данной программы; г) объединение швейцарских спортивных федераций или иные спортивные организации и организаторы спортивных мероприятий, которым оказывается поддержка в соответствии с данным Союзным законом, не выполняют свои обязательства в части соблюдения спортивной этики и безопасности в спорте, в частности обязательства по борьбе с допингом. Организациям, которые совершили указанные действия, может быть впоследствии отказано в предоставлении финансовой помощи.

В соответствии со статьёй 39 **Закона кантона Во (Швейцария) от 18.12.2012 «О физкультурном воспитании и спорте»**⁸²³, при предоставлении субвенций в сфере спорта учитываются интересы населения, кантональные интересы в сфере образования, здравоохранения, спорта и экономики; с этой целью определяются в дополнение к принципам, содержащимся в специальных положениях: а) стратегические направления политики кантона в области физкультурного воспитания и спорта; б) требования относительно соответствия бюджетному законодательству; в) потенциал развития спорта в кантоне и цели, с этим связанные, в частности экономические и в сфере здравоохранения; г) публичные интересы и законные интересы спортсменов кантона Во; д) количественная и качественная оценка проектов и заявителей, их представляющих; е) осуществимость и, по возможности, финансово-экономическая жизнеспособность проектов; ж) взаимосвязь между предоставляемыми субвенциями и ожидаемыми результатами; з) вероятность достижения таких результатов; и) продолжительность необходимого воздействия для получения или, в случае необходимости, поддержания таких результатов.

⁸²² Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique // Recueil officiel. – 2012. – P. 3953–3966. <<http://www.admin.ch/ch/f/as/2012/3953.pdf>>; <http://www.admin.ch/ch/f/rs/c415_0.html>.

⁸²³ Loi du canton de Vaud du 18 décembre 2012 sur l'éducation physique et le sport (LEPS), № 415.01 // <http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privée/sports_loisirs/fichiers_pdf/divers/loi_cant_eps_dec2013_texte_fao_20130115.PDF>.

В соответствии со статьёй 22 **Закона кантона Юра (Швейцария) от 17.11.2010 «О поощрении физкультурной деятельности и спорта»**⁸²⁴, кантон Юра принимает на себя расходы, связанные с организацией курсов подготовки руководящего и технического персонала спортивных организаций, разработанных Управлением по делам спорта; кантон вправе взимать плату за участие в них. Статья 23 указанного акта также определяет, что кантон берёт на себя расходы, связанные с деятельностью в рамках движения «Молодёжь + спорт», осуществляемой Управлением по делам спорта, за вычетом союзных субвенций и взносов участников и третьих лиц. Правительство устанавливает вознаграждение для лиц, принимающих участие в указанной деятельности. Государство также может участвовать в финансировании деятельности в рамках движения «Молодёжь + спорт», устраиваемой школами и спортивными организациями. Согласно пункту 1 статьи 24 названного акта, кантон берёт на себя расходы по организации дней спорта в школах, а также расходы, связанные с участием школьных команд в швейцарских союзных спортивных соревнованиях. Статьёй 25 данного Закона кантона Юра определяется возможность участия кантона в расходах на приобретение оборудования, необходимого для преподавания физкультурного и спортивного воспитания в государственных школах, а также на обеспечение местных спортивных сооружений общественного интереса (размер субвенции составляет от 15 % до 25 % расходов, предусмотренных на спортивное сооружение, в зависимости от степени потребности в нём и доли населения, пользующейся этим спортивным сооружением). Кроме того, согласно той же статье 25, кантон предоставляет субвенции местным спортивным сооружениям общественного интереса на условиях льготного доступа к ним Управления по делам спорта для организации его деятельности, предоставляет субвенции спортивным сооружениям коммун на условиях свободного доступа к ним Управления по делам спорта для организации его деятельности. При этом, согласно статье 31 Закона кантона Юра от 17.11.2010 «О поощрении физкультурной деятельности и спорта», первостепенное предоставление финансовой поддержки осуществляется в следующих областях а) регулярная деятельность спортивных организаций (в частности, курсы спортивной подготовки, спортивные лагеря, обучение, участие в соревнованиях); б) многопрофильная спортивная деятельность, организуемая и осуществляемая в интересах несовершеннолетних лиц в возрасте до 12 лет; с) специализированная спортивная деятельность, организуемая для

⁸²⁴ Loi de la République et Canton du Jura visant à encourager les activités physiques et le sport du 17 novembre 2010 // <<https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20076&id=37818>>.

молодёжи; d) деятельность, направленная на поощрение этических ценностей в спорте, в частности – принципа Честной игры (Фэйр Плэй); e) привлечение подрастающего поколения в сферу спортивной деятельности; f) спорт высших достижений; g) спортивные заслуги; h) приобретение спортивного инвентаря; i) обеспечение спортивным оборудованием; j) организация спортивных мероприятий; k) участие в спортивных мероприятиях национального или международного масштаба.

5. Ограничение возможностей государственного финансирования профессиональной спортивной деятельности с целью предотвращения злоупотреблений

Характерна статья 36 **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»**⁸²⁵, пункт 1 которой устанавливает запрет утверждения испанскими спортивными федерациями дефицитных бюджетов. Соответственно, такие бюджеты могут явиться основанием для прекращения оказания государственной помощи (кроме исключительных случаев).

Подпункт «b» пункта 2 статьи 36 указанного Закона Испании устанавливает, что испанские спортивные федерации имеют собственные системы управления бюджетом и имуществом, отвечающие, вместе с тем, определённым требованиям, однако при этом они могут нести обременения и распоряжаться своим имуществом, брать кредиты и выпускать долговые ценные бумаги, в том числе пропорционально части имущества, – лишь при условии, что вышеупомянутые действия не ставят необратимым образом под угрозу имущество организации или её корпоративные цели. Является обязательным получение разрешения Высшего совета Испании по спорту на обременение или отчуждение собственности, полученной полностью или частично за счёт государственного финансирования из бюджетных средств. Кроме того, испанские спортивные федерации могут осуществлять деятельность производственного, коммерческого и профессионального характера и распределять свои активы и ресурсы для тех же спортивных целей, но ни в каком из этих случаев они не вправе распределять прибыль между своими членами (подпункт «с» пункта 2 статьи 36). В соответствии с пунктом «d» пункта 2 статьи 36, испанские спортивные федерации не вправе реализовывать без разрешения Высшего совета Испании по спорту

⁸²⁵ Закон Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. на 01.05.2015) «О спорте» [Ley № 10/1990, de 15 de octubre de 1990, del Deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. Última actualización publicada el 01.05.2015 – <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-25037>.

долгосрочные расходные проекты, если характер расходов или их объём в процентном отношении к бюджету противоречит законодательно установленным допустимым показателям.

Согласно пункту 4 статьи 8 **Закона Португалии от 16.01.2007 № 5/2007 (ред. от 06.09.2013) «Об основах физкультурной деятельности и спорта»**⁸²⁶, финансовое участие государства в строительстве общественных и частных спортивных сооружений требует предварительного и обязательного заключения ответственного за спорт члена Правительства.

Итак, анализ зарубежного законодательства о спорте позволяет выделить следующие **подходы в закреплении гарантий, условий и ограничений (предметных и целевых) финансирования государством профессионального спорта:**

1). Отсутствие прямого запрета на финансирование профессионального спорта. Наиболее часто встречающимся примером установления правовых возможностей и условий финансовой поддержки профессионального спорта государством являются достаточно абстрактные нормы, предусматривающие необходимость поддержки всего спорта в целом и при этом не устанавливающие конкретных ограничений на финансирование профессионального спорта. В качестве примеров можно привести статью 5 Федерального закона Канады от 19.03.2003 (ред. от 2015 года) «О физической культуре и спорте», пункт VI статьи 3 и статью 32 Общего закона Мексики от 05.06.2013 (ред. от 01.06.2016) «О физической культуре и спорте», пункт 1 статьи 29 Закона Польши от 25.06.2010 (с послед. измен.) «О спорте», статьи 12, 40J, 40K и 43 Закона Чили от 30.01.2001 № 19.712 (ред. от 16.12.2016) «О спорте».

2). Нормы, непосредственно устанавливающие возможность или необходимость государственной финансовой поддержки профессионального спорта. В законодательстве ряда государств могут непосредственно закрепляться гарантии обеспечения финансовой поддержки профессионального спорта государством. Однако такие гарантии представляют собой зачастую простое упоминание профессионального спорта среди возможных направлений государственной бюджетной финансовой поддержки. Обоснованно указать пункт «т» статьи 8, 15-е дополнительное положение и часть 1 третьего переходного положения Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от

⁸²⁶ Lei № 5/2007, de 16 de janeiro de 2007 – Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto // Diário da República. Série I, de 16.01.2007. – № 11. Alterada por Lei № 74/2013, de 6 de setembro de 2013. <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Desporto_LeiBasesAtividadeFisicaDesporto.aspx>; <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2007/01/01100/03560363.pdf>>.

01.05.2015) «О спорте», статьи 86 и 84 Общего закона Мексики от 05.06.2013 (ред. от 01.06.2016) «О физической культуре и спорте».

3). Ограничение государственного финансирования профессиональной спортивной деятельности, не соответствующей определённым принципам. В качестве примера приведём пункт 1 § 21 Федерального закона Австрии от 2013 года «О содействии спорту федеральным правительством».

4). Ограничения государственного финансирования профессиональной спортивной деятельности определёнными её направлениями и установленными целями. Как правило, цели, для достижения которых предоставляется государственное финансирование для профессионального спорта, связаны с достижением каких-либо значимых национальных интересов (часть 1 и 2 § 20 и § 46 Федерального закона Австрии от 2013 года «О содействии спорту федеральным правительством», статья 28 и пункт 7 статьи 29 Закона Польши от 25.06.2010 (с послед. изменениями) «О спорте», пункты 1 и 2 статьи 46, пункты 5 и 6 статьи 8 Закона Португалии от 16.01.2007 № 5/2007 (ред. от 06.09.2013) «Об основах физкультурной деятельности и спорта», статья 43 Закона Чили от 30.01.2001 № 19.712 (ред. от 16.12.2016) «О спорте», статьи 3 и 4, пункт 2 статьи 5, пункт 1 статьи 6, пункты 1 и 2 статьи 16, статья 11, пункт 3 статьи 26, пункт 1 статьи 28, пункты 1 и 2 статьи 32 Союзного закона Швейцарии от 17.06.2011 «О содействии спорту и физкультурной деятельности».

5). Ограничение возможностей государственного финансирования профессиональной спортивной деятельности с целью предотвращения злоупотреблений. В качестве примеров можно привести пункты 1 и 2 статьи 36 Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте», пункт 4 статьи 8 Закона Португалии от 16.01.2007 № 5/2007 (ред. от 06.09.2013) «Об основах физкультурной деятельности и спорта».

7.2.2. Аргументы за и против финансовой поддержки государством профессионального спорта

В пользу финансовой поддержки государством профессионального спорта имеется целый ряд вполне прагматически релевантных и обоснованных аргументов. Впрочем, столь же прагматически релевантны и аргументы против такой поддержки профессионального спорта государством. В настоящей статье будет дан краткий обзор этих контраверсивных точек зрения.

1. Аргументы против финансовой поддержки государством профессионального спорта

Обоснованно выделять нижеследующие группы причин недопустимости или, во всяком случае, нецелесообразности государственной финансовой поддержки профессионального спорта:

1. Отсутствие оснований для позиционирования приоритетности сферы профессионального спорта в части выделения органами публичной власти финансовых средств на её поддержку – в сравнении со сферами образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры и т.д.

При определении того, насколько целесообразным для государства является финансирование профессиональной спортивной деятельности, по словам Роберта Бааде и Виктора Мэтисона, необходимо обратить внимание на экономический аспект реализации мер такого рода. Обычно строительство спортивных стадионов и создание профессиональных спортивных команд служит отражением уровня экономического развития государства, а не средством его повышения⁸²⁷, то есть такие меры, в принципе, могут приниматься государством тогда, когда другие статьи расходов уже обеспечены.

По мнению Сары Уилхэлл, к числу негативных экономических последствий государственного финансирования спортивной инфраструктуры относится снижение уровня вложения государственных средств в развитие иных сфер, в которых государство также заинтересовано. Так, в рамках реализации эффективной государственной политики средства должны выделяться для финансирования тех целей, что

⁸²⁷ *Baade R.A., Matheson V.A. Financing Professional Sports Facilities [Финансирование объектов профессионального спорта] // <http://college.holycross.edu/RePEc/spe/MathesonBaade_FinancingSports.pdf>. – 2011. – 33 p. – P. 4.*

принесут наибольшую пользу, измеряемую как прямой экономической выгодой, так и качеством жизни населения⁸²⁸.

По мнению Дэйла Мюррея, существуют иные социальные блага (образование, обеспечение безопасности, здравоохранение), финансирование которых является гораздо более обоснованным⁸²⁹.

2. Сфера профессионального спорта – это, в первую очередь, шоу-бизнес-индустрия, то есть сфера преимущественно частных интересов, а публичным интересам придаётся второстепенное значение.

Природа профессионального спорта заключается в том, что таковой направлен, главным образом, на обеспечение достижения заработка самих субъектов профессионального спорта и зачастую эксплуатирует именно развлекательный аспект спорта, а не направлен непосредственно на содействие реализации социально значимых интересов⁸³⁰.

Сфера профессионального спорта – это много больше шоу-бизнес-индустрия, нежели спорт в чистом виде, а значит, эта сфера связана с частными бизнес-интересами.

И в этом смысле данный сегмент бизнеса не может быть приоритетным для государства в сравнении с любыми другими сегментами и направлениями законного бизнеса.

Как отмечает Дэйл Мюррей, государство не должно финансировать профессиональный спорт либо должно осуществлять это крайне ограниченно, что вытекает из императива о том, что любое крупное направление вложения государственных средств не может нарушать принципа нейтралитета государства. И этот нейтралитет будет нарушен, если государство будет предпринимать шаги, используя, в числе прочего, свои полномочия по принуждению и предоставляя разного рода привилегии, с целью способствования одному образу жизни или деятельности за счёт других⁸³¹.

⁸²⁸ *Wilhelm S.* Public Funding of Sports Stadiums [Публичное финансирование спортивных стадионов] / Center for Public Policy & Administration // <http://cppa.utah.edu/_documents/publications/finance-tax/sports-stadiums.pdf>. – 11 p. – P. 6.

⁸²⁹ *Murray D.* Reflections on Public Funding for Professional Sports Facilities [Размышления о государственном финансировании объектов профессионального спорта] // *Journal of the Philosophy of Sport*. – 2009. – № 36. – P. 22–39. – P. 25–26. <<http://www.humankinetics.com/acucustom/sitename/Documents/DocumentItem/16999.pdf>>.

⁸³⁰ *Murray D.* Reflections on Public Funding for Professional Sports Facilities [Размышления о государственном финансировании объектов профессионального спорта] // *Journal of the Philosophy of Sport*. – 2009. – № 36. – P. 22–39. – P. 25–26. <<http://www.humankinetics.com/acucustom/sitename/Documents/DocumentItem/16999.pdf>>.

⁸³¹ *Murray D.* Reflections on Public Funding for Professional Sports Facilities [Размышления о государственном финансировании объектов профессионального спорта] // *Journal of the Philosophy of Sport*. – 2009. – № 36. – P. 22–39. – P. 25–26. <<http://www.humankinetics.com/acucustom/sitename/Documents/DocumentItem/16999.pdf>>.

По мнению Франсуа Рошблуана, в настоящий момент имеет место необходимость в применении запрета на предоставление государственной финансовой поддержки профессиональным спортивным организациям, которые по определению занимаются экономической деятельностью и подпадают под законодательное определение предприятия. Кроме того, должна быть достигнута надлежущая финансовая прозрачность на национальном уровне в отношении всех операций, включающих использование государственных средств в сфере профессионального спорта. Такие меры должны приниматься с той целью, чтобы не налагать на налогоплательщиков обязанность оплачивать выживание компаний, неспособных осуществлять эффективный финансовый менеджмент. Государства вполне могут поддерживать усилия национальных и европейских спортивных федераций посредством обеспечения большей гармонизации правил бухгалтерского учёта для спортивных клубов с целью обеспечения финансовой прозрачности их деятельности⁸³².

Сомнения в целесообразности финансирования профессионального спорта могут быть обусловлены и некоторыми иными факторами, такими как, например, возможные злоупотребления со стороны профессиональных спортивных клубов, а также обусловленная спецификой такого спорта динамика развития деятельности в его рамках и его особенности. Характерны примеры США и Канады, где в своё время возникали достаточно серьёзные сомнения в целесообразности государственного финансирования профессионального спорта. Такие сомнения были существенно усилены ростом числа спортивных команд в профессиональных спортивных лигах, в частности, в попытке воспользоваться возможностями для увеличения собственных доходов либо с целью повышения «продаваемости» соответствующих видов спорта. Кроме того, сложности в получении органами публичной власти (главным образом, местными органами публичной власти) выгоды того или иного рода от финансирования профессионального спорта были также связаны с частыми переездами профессиональных спортивных команд из одного населённого пункта в другой⁸³³.

⁸³² *Rochebloine F.* Good governance and ethics in sport [Хорошее управление и этика в спорте] (Report № 12889) / PACE Committee on Culture, Science, Education and Media // <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18099&lang=en>>. – 05.04.2012. – 22 p. – P. 11.

⁸³³ *Murray D.* Reflections on Public Funding for Professional Sports Facilities [Размышления о государственном финансировании объектов профессионального спорта] // *Journal of the Philosophy of Sport*. – 2009. – № 36. – P. 22–39. – P. 23.

3. Неподтверждаемость (во всяком случае – слабая подтверждаемость) тезиса о связи государственной поддержки профессионального спорта и экономического развития района (региона, населённого пункта).

По мнению ряда специализирующихся на сфере спорта экономистов, эксплуатация профинансированных государством спортивных сооружений весьма редко приводит к заявляемому экономическому росту и выгодам, зачастую оставляя существенные долги в бюджетах⁸³⁴.

Опыт США по данному вопросу демонстрирует, что органы публичной власти, вкладывая инвестиции в соответствующие инфраструктурные проекты, получают, как правило, весьма незначительные доходы от таких инвестиций⁸³⁵.

Более того, вложение средств в развитие профессионального спорта местными органами публичной власти может приводить в некоторых случаях и к негативным последствиям.

Так, например, анализ экономической ситуации в 37 городах США с бейсбольными, футбольными и баскетбольными командами показал, что проведение спортивных мероприятий никак не отразилось положительно на их местной экономике; более того, чистое экономическое воздействие профессионального спорта в Вашингтоне (округ Колумбия) и в 36 других городах, в которых базировались профессиональные спортивные команды более 30 лет, выразилось в снижении уровня реального дохода на душу населения всей городской агломерации⁸³⁶.

4. Ограничения или запрет государственной финансовой поддержки профессионального спорта есть следствие автономности сферы спорта, является «оборотной стороной монеты» этого основополагающего принципа спорта.

5. Риск финансовых злоупотреблений со стороны профессиональных спортивных клубов и профессиональных спортивных федераций.

Как обоснованно указывает Франсуа Рошблун, автономность спорта не может распространяться на серьёзные нарушения спортивной этики либо на бездействие в тех случаях, когда системы самоуправления спортом не могут справиться с проблемами, связанными с опасениями

⁸³⁴ *Garofalo P., Waldron T.* If You Build It, They Might Not Come: The Risky Economics of Sports Stadiums // <<http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/09/if-you-build-it-they-might-not-come-the-risky-economics-of-sports-stadiums/260900/>>.

⁸³⁵ *Zaretsky A.M.* Should Cities Pay for Sports Facilities? // <<https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/april-2001/should-cities-pay-for-sports-facilities/>>.

⁸³⁶ *Murray D.* Reflections on Public Funding for Professional Sports Facilities [Размышления о государственном финансировании объектов профессионального спорта] // *Journal of the Philosophy of Sport.* – 2009. – № 36. – P. 22–39. – P. 29. <<http://www.humankinetics.com/acucustom/sitename/Documents/DocumentItem/16999.pdf>>.

относительно прозрачности и добросовестности управления в сфере спорта. Автономность спорта существует для защиты интересов спорта, а не защиты интересов недобросовестных лиц⁸³⁷.

2. Аргументы в пользу оказания государством определённой финансовой поддержки профессиональному спорту

Понятно, что, в идеале, деятельность профессиональных спортивных команд, содержание и функционирование спортивных сооружений системы профессионального спорта должны полностью финансово обеспечиваться из частных источников, однако и без государственной финансовой поддержки зачастую не обойтись.

В научной литературе необходимость такого финансирования нередко выводится из довольно абстрактных понятий и, главным образом, оправдывает интересы самих профессиональных спортивных команд и профессионального спорта. Понятно, что такое обоснование не может быть признано достаточным и релевантным, с точки зрения науки государственного управления.

Следует учитывать, что государственное финансирование профессионального спорта в разумных ограниченных пределах может быть допустимым и разумным, если органы публичной власти принимают действительно корректные меры для этого, в частности – вкладывают денежные средства совместно с частными инвесторами⁸³⁸, реализуя, к примеру, схемы государственно-частного партнёрства.

Существуют определённые прагматически релевантные аргументы относительно правовой и фактической возможности и обоснованности оказания определённой прямой финансовой поддержки государством профессионального спорта. Государственное финансирование профессиональной спортивной инфраструктуры также может иметь и определённые положительные результаты.

Государственное финансирование частных проектов в какой-либо форме, как правило, основывается на применении принципа рациональности. И наиболее целесообразно и разумно рассматривать рациональность государственного финансирования профессионального

⁸³⁷ *Rochebloine F.* Good governance and ethics in sport [Хорошее управление и этика в спорте] (Report № 12889) / PACE Committee on Culture, Science, Education and Media // <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18099&lang=en>>. – 05.04.2012. – 22 p. – P. 20.

⁸³⁸ A Solution to Finance Professional Sports Facilities in Alberta: Public-Private Partnership Model // <http://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/14-07-09/a_solution_to_finance_professional_sports_facilities_in_alberta_public-private_partnership_model.aspx>.

спорта именно с точки зрения получаемых от этого выгод, понимая под таковыми не только те, что исчисляемы, но и многие другие блага.

К преимуществам государственного финансирования спортивной инфраструктуры для профессионального спорта, связанным с влиянием такого финансирования на качество жизни населения, Сара Уиллхэлм относит следующие:

– потребительская выгода в связи с посещением спортивных мероприятий, под которой понимается разница между тем, сколько болельщик готов заплатить за вход на спортивное мероприятие и тем, сколько ему в самом деле придётся заплатить;

– польза для местных болельщиков, которые могут посещать соревнования;

– солидарность и гражданская гордость в связи с достижением местными спортивными командами спортивных результатов⁸³⁹.

По нашему мнению, обоснованно выделять нижеследующие группы причин долженствования или, по крайней мере, приемлемости определённой государственной финансовой поддержки профессионального спорта:

1. Оказание государством финансовой поддержки профессионального спорта опосредованно положительно воздействует на поддержание и улучшение человеческого капитала страны.

Профессиональный спорт неразрывно связан со спортом массовым, и таковые интегрально направлены на развитие человеческого потенциала.

Неслучайно статья II Резолюции Комитета министров Совета Европы от 24.09.1976 № (76) 41 «Принципы политики в спорте для всех»⁸⁴⁰ подчёркивает, что спорт должен поощряться как важный фактор развития человеческого потенциала и соответствующая поддержка должна быть доступна из государственных средств.

2. Присущая системе профессионального спорта акцентированность на эффективное создание привлекательного образа спорта в целом, положительное пропагандистское влияние профессионального спорта на привлечение в массовый спорт детей, подростков и молодёжи.

⁸³⁹ *Wilhelm S.* Public Funding of Sports Stadiums [Публичное финансирование спортивных стадионов] / Center for Public Policy & Administration // <http://cppa.utah.edu/_documents/publications/finance-tax/sports-stadiums.pdf>. – 11 p. – P. 5.

⁸⁴⁰ Резолюция Комитета министров Совета Европы № (76) 41 от 24.09.1976 «Принципы политики в спорте для всех» [Resolution of the Committee of Ministers of the Council of Europe № (76) 41 «On the principles for a policy of sport for all» / Adopted by the Committee of Ministers on 24 September 1976 at the 260th meeting of the Ministers' Deputies] // <[http://www.coe.int/t/dg4/epas/resources/texts/Res\(76\)41_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/epas/resources/texts/Res(76)41_en.pdf)>.

3. Императивы создания условий для экономического развития государства в целом, отдельных его регионов или районов.

По мере своего развития сфера спорта всё более сопрягается с бизнесом, а спортивная индустрия уже де-факто составляет значимый сегмент национальной экономики в большинстве государств. Профессиональный спорт выступает системообразующим ядром (обладавая аттрактивным потенциалом) индустрии спорта, и его государственное финансирование влечёт позитивные последствия для экономического развития района (города), региона или страны в целом.

Финансирование государством строительства инфраструктуры для целей профессионального спорта косвенно содействует экономическому росту района (города), региона или страны в целом, поскольку способствует развитию сопутствующих предприятий розничной торговли (спортивной атрибутики, спортивной одежды и обуви, спортивных сувениров и символики и др.), способствует образованию (поддержанию) массы рабочих мест, обеспечивает дополнительный приток налогов в бюджеты всех уровней.

Американский опыт оказывает, что даже если экономическая выгода от финансирования органами публичной власти из государственных, региональных или муниципальных бюджетов спортивных сооружений для профессионального спорта является весьма низкой для городов, в которых осуществляется такое строительство, то такие сооружения могут оказывать существенное положительное влияние на экономики соседних городов и районов⁸⁴¹.

Строительство и эксплуатация спортивных сооружений для профессиональных спортивных команд может предполагать создание новых рабочих мест, однако предлагаемая работа предполагает привлечение неквалифицированного труда и является временной и сезонной, а также низкооплачиваемой, в отличие от гораздо большего разнообразия рабочих мест, предлагаемых частными предприятиями⁸⁴². Тем не менее, указанный прирост рабочих мест (пусть, и временный) следует оценивать положительно. Тем более, такая оценка справедлива при узком рассмотрении вопроса.

Рабочие места создаются не только в процессе строительства и эксплуатации новой спортивной инфраструктуры и окружающих её предприятий, но и у местных отелей и предприятий общественного

⁸⁴¹ Public financing of professional baseball stadiums // <<http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreport/s/stadtest.html>>.

⁸⁴² Jensen S.A. Financing Professional Sports Facilities with Federal Tax Subsidies: Is it Sound Tax Policy? // *Marquette Sports Law Review*. – Spring 2000. – Vol. 10. – № 2. – P. 425–460. – P. 439. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1477&context=sportslaw>>.

питания, у которых наблюдается прирост клиентуры в связи с проведением спортивных соревнований⁸⁴³.

Иногда предоставление государством бюджетных средств на развитие профессионального спорта обосновывают предоставлением средств на развитие частного предпринимательства, утверждая, что с этой точки зрения указанные сферы деятельности являются аналогичными. Однако между ними существуют серьёзные различия, и расходование государственных средств для поддержки одной отрасли нельзя обосновать предоставлением таких средств для развития другой. Так, например, поддерживая частные предприятия, государство может в дальнейшем получать значительную экономическую выгоду от их деятельности. Кроме того, финансирование частных предприятий, в отличие от финансирования профессиональных спортивных команд, не перемещает денежные средства из экономики, а стимулирует экономический рост, что позволяет в дальнейшем возвращаться денежным средствам в экономику⁸⁴⁴. Тем не менее, опять же, в целом следует оценить влияние рассматриваемых действий государства на экономику как положительное.

4. Государственная финансовая поддержка может быть оправдана тем, что финансируемые спортивные объекты профессионального спорта служат широкому спектру публичных интересов, обслуживают существенно более широкую аудиторию, нежели только профессиональных спортсменов, профессиональные спортивные команды и профессиональные спортивные клубы.

Ответственность за решение проблем, связанных с реализацией спортивной политики, лежит, в первую очередь, на спортивном сообществе. Однако, несмотря на существенную значимость саморегулирования в сфере спорта, государство должно вмешиваться в случае, если такие проблемы остаются неразрешёнными. Автономность спорта требует от государств воздерживаться от неоправданного вмешательства в организацию и функционирование спортивных учреждений. Тем не менее, она не может служить предлогом для бездействия таких учреждений в решении важных вопросов. Спорт является сферой публичных интересов, и государства играют важную роль в удовлетворении общих интересов, и эта роль подразумевает создание надлежащей законодательной основы, обеспечение наказаний за совершение нарушений в спорте, противоречащих законодательству, а также предполагает фактическое

⁸⁴³ *Wilhelm S.* Public Funding of Sports Stadiums [Публичное финансирование спортивных стадионов] / Center for Public Policy & Administration // <http://cppa.utah.edu/_documents/publications/finance-tax/sports-stadiums.pdf>. – 11 p. – P. 5.

⁸⁴⁴ *Jensen S.A.* Financing Professional Sports Facilities with Federal Tax Subsidies: Is it Sound Tax Policy? // *Marquette Sports Law Review*. – Spring 2000. – Vol. 10. – № 2. – P. 425–460. – P. 438–439. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1477&context=sportslaw>>.

сотрудничество с руководящими органами спортивного движения для борьбы с любыми нарушениями, идущими вразрез со спортивной этикой и основополагающими ценностями, которые спорт должен сохранять и продвигать⁸⁴⁵.

5. Имиджевые преимущества и преимущества, связанные с влиянием такого финансирования на качество жизни населения.

Сегодня, как указывают Чьен-Ю Ли, Пин-Чао Ли и Юй-Фан Най, государственное вмешательство в сферу спорта зачастую осуществляется также с целью демонстрации социального, политического или экономического уровня жизни такого государства⁸⁴⁶.

Преимущества данной категории, отмечает Сара Уилхэлл, представляют собой нематериальную выгоду для общества, которая влияет на его благополучие и взаимодействие его членов между собой⁸⁴⁷, на его психологическое самочувствие.

Нематериальные выгоды от финансирования государством строительства новых стадионов для профессиональных футбольных команд выражаются в повышении уровня гражданской гордости населения, эмоциональной вовлечённости и ощущении сопричастности, а также повышении уровня коллективного самоощущения, самочувствия и самоуважения и придании индивидам большего ощущения общенациональной идентичности⁸⁴⁸.

Как отмечают Питер Гротуис, Брюс Джонсон и Джон Уайтхед, зачастую целесообразность и необходимость государственного финансирования профессионального спорта основывается на утверждении о том, что спорт (в том числе и такой, какой есть) обеспечивает создание крупных положительных экстерналий для общества. И предоставляемые государственные средства позволяют интернализировать эти экстерналии,

⁸⁴⁵ *Rochebloine F.* Good governance and ethics in sport [Хорошее управление и этика в спорте] (Report № 12889) / PACE Committee on Culture, Science, Education and Media // <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18099&lang=en>>. – 05.04.2012. – 22 p. – P. 20.

⁸⁴⁶ *Lin C.-Y., Lee P.-C., Nai H.-F.* Theorizing the Role of Sport in State-Politics [Рассуждение о роли спорта в государственной политике] // International Journal of Sport and Exercise Science. – 2009. – Vol. 1. – № 1. – P. 23–32. – P. 23. <<http://web.nchu.edu.tw/~biosimulation/journal/pdf/vol-1-no01/vol-1-no-1b-0004.pdf>>.

⁸⁴⁷ *Wilhelm S.* Public Funding of Sports Stadiums [Публичное финансирование спортивных стадионов] / Center for Public Policy & Administration // <http://cppa.utah.edu/_documents/publications/finance-tax/sports-stadiums.pdf>. – 11 p. – P. 5.

⁸⁴⁸ *Holland J.K.* Determinants of Public Funding for Professional Athletic Venues // <http://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1929&context=cmc_theses>. – 2014. – 32 p. – P. 13–14.

а также привлекать профессиональные спортивные команды, которые иначе не стали бы оставаться в конкретном регионе⁸⁴⁹.

6. Проявление эффекта замещения, который заключается в том, что те, кто посещают спортивные мероприятия, могут перестать расходовать свои средства на прочие виды отдыха и развлечения, в том числе и социально неприемлемые или опасные, из-за ограниченности и негибкости семейных бюджетов значительной части населения.

7. Имиджевое значение профессионального спорта для публичного сектора.

Уровень развитости профессионального спорта в стране, очевидно, имеет весьма высокое значение для международного имиджа государства. Но аналогичным образом уровень развития профессионального спорта, наличие знакового спортивного клуба, проживание и тренировки профессионального спортсмена мирового уровня могут иметь значение для имиджа населённого пункта, района или региона.

При этом даже для высокодоходных сегментов профессионального спорта имеет значение государственная финансовая поддержка строительства, реконструкции, эксплуатации спортивных объектов (стадионов, трекров, гоночных трасс, трамплинов и т.д.).

Так, выдающийся канадский хоккеист, владелец клуба НХЛ «Питтсбург Пингвинз» (с 1999 года) Марио Лемье говорил: «Государственное финансирование спортивного стадиона является весьма значимым [для профессионального спорта]. Если бы такое финансирование не было найдено, то, возможно, пришлось бы продать команду кому-то, кто сумел бы переместить её [на другое место базирования]»⁸⁵⁰.

Целесообразность предоставления государственных мер финансовой поддержки профессиональному спорту обосновывается теми соображениями, что профессиональные спортивные команды имеют существенное экономическое и социальное значение для принимающих их городов, что выражается в виде своего рода внешней выгоды, непосредственно за предоставление которой сами команды, как правило, не получают никаких компенсаций. Если рассматривать деятельность профессиональной команды как общественное благо (общественный товар), коллективно потребляемое, то оптимальное представление команд и их игровых сооружений требует приравнивания суммы индивидуальных предельных полезностей, предельных норм замещения для жителей

⁸⁴⁹ Groothuis P.A., Johnson B.K., Whitehead J.C. Public Funding of Professional Sports Stadiums: Public Choice or Civic Pride? // Eastern Economic Journal. – Fall 2004. – Vol. 30. – № 4. – P. 515–526. – P. 516. <http://libres.uncg.edu/ir/asu/f/groothuis_peter_2004_public_funding.pdf>.

⁸⁵⁰ Цит. по: Simonich M. Teams squeeze cities to finance new arenas. But in some places, officials have squeezed back // Post-Gazette (Pittsburgh). – June 26, 2001.

принимającego города к предельной себестоимости привлечения и поддержания и обеспечения деятельности профессиональной спортивной команды в таком городе. Если же внешняя экономическая выгода от деятельности такой команды незначительна, то учитывается её значение для общества⁸⁵¹.

8. Сложность исчерпывающе чёткого разграничения профессионального спорта и любительского спорта в правовом регулировании спорта во многих государствах.

Вопросы для самоконтроля к Главе 7

1. Какие основные направления государственного финансирования спорта Вы бы выделили?

2. Какие основные направления деятельности в сфере спорта финансируются государством в Российской Федерации?

3. Охарактеризуйте подробно модель государственного финансирования спорта на примере одного зарубежного государства по выбору.

4. Охарактеризуйте специфику государственного финансирования в сфере профессионального спорта.

5. Насколько и в каких пределах допустимо, на Ваш взгляд, финансирование государством сферы профессионального спорта?

6. Охарактеризуйте основные подходы к финансовому участию государства в профессиональной спортивной деятельности.

⁸⁵¹ *Matheson V.A., Baade R.A.* Have Public Finance Principles Been Shut Out in Financing New Sports Stadiums for the NFL in the United States? / College of the Holy Cross // <http://college.holycross.edu/RePEc/hcx/Matheson_PublicFinance.pdf>. – 2005. – 27 p. – P. 5.

ГЛАВА 8. Государственное управление и самоуправление в сфере спорта

§ 8.1. Пределы вмешательства государства в сферу спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Вопросы о пределах вмешательства и, напротив, невмешательства государства в ту или иную сферу общественных отношений (в их числе – и вопрос о природе и характеристиках детерминантов, определяющих вышеназванные пределы) – одни из самых сложных и трудноразрешимых в общей теории публичного управления («сложное в сложном»). Сказанное в полной мере касается и сферы спорта.

По словам Джузеппе Уго Ресчино, есть лишь три модуса отношения государства к спорту: признание, равнодушие, оппозиция⁸⁵². Но, в действительности, всё намного сложнее.

Государство выступает весьма влиятельным и значимым по масштабам вмешательства (во всяком случае – возможного вмешательства) «игроком» в сфере спорта.

В частности, государство посредством принятия соответствующего законодательства и издания доктринально-программных документов, осуществления администрирующего содействия развитию необходимой инфраструктуры в рассматриваемой сфере, а также реализации экономической и социальной политики может обеспечивать развитие отдельных видов спорта, поощрять занятие такими видами спорта⁸⁵³.

Барри Макферсон, Джеймс Кёртис и Джон Лой отмечают, что вмешательство государства в область спорта происходило, как свидетельствует опыт многих стран, на протяжении всей истории, и приводят в качестве примеров правительства городов-государств в Древней Греции, использовавшие спорт для повышения подготовленности своих граждан к войне и для демонстрации своего превосходства над другими городами-государствами, начало Римской эпохи, когда спорт опять же использовался для определения пригодности военнослужащих, и

⁸⁵² *Rescigno G.U.* Corso di diritto pubblico [Курс публичного права]. – Bologna: Zanichelli, 1994. – P. 204.

⁸⁵³ *Kidd B.* The Canadian state and sport: the dilemma of intervention [Канадское государство и спорт: дилемма интервенции] // *Sport in Society: Cultures, Commerce, Media, Politics.* – 2013. – Vol. 16. – № 4. – P. 362–371.

последний период Древнего Рима, когда правящие элиты организовывали спортивные мероприятия, чтобы через развлечения управлять массами⁸⁵⁴.

Хотя и за последние столетия фиксировались отдельные случаи вмешательства государства в сферу спорта, пишет Барри Улиэн, но только с середины 1960-х годов такие вмешательства органов государственного управления стали достаточно регулярными (хотя и далеко не всегда последовательными) и системными, чтобы их обоснованно можно было оценить как выражение устойчивых практик государственного управления в сфере спорта и государственной политики в названной сфере⁸⁵⁵.

Так где же пределы вмешательства государства? Каковы природа и источники этих пределов?

Известная (в разных вариациях) максима: **«Не играющий в игру не может устанавливать правила»**, дополненная не менее известным высказыванием С.Д. Довлатова: **«Желание командовать в посторонней для себя области есть тирания»**⁸⁵⁶, отражает устоявшуюся логику восприятия, понимания и интерпретации избыточного вмешательства государства в сферу спорта.

Обратный принцип можно описать так: **если государство приходит в данный конкретный сегмент спорта со своими деньгами, оно (государство) вправе управлять** процессами, назначениями на ключевые должности в организациях, политикой, расходами средств в этом сегменте.

В числе наиболее существенных детерминантов пределов вмешательства государства в сферу спорта (вынужденные для государства сдержки) обоснованно выделить нижеследующие:

– автономность спорта⁸⁵⁷ и определяемый ею автономный порядок в спорте⁸⁵⁸;

– глобализованность (наднациональный характер) спортивной деятельности, что влечёт невозможность уместить его в жёсткие рамки

⁸⁵⁴ McPherson B.D., Curtis J.E., Loy J.W. The Social Significance of Sport: An Introduction to the Sociology of Sport [Социальная значимость спорта: Введение в социологию спорта]. – Champaign (Illinois, USA): Human Kinetics Books, 1989.

⁸⁵⁵ Houlihan B. Government objectives and sport [Цели правительства и спорт] // Handbook on the Economics of Sport / Ed. by W. Andreff and S. Szymanski. – Northampton (MA, USA): Edward Elgar, 2006. – xviii; 830 p. – P. 254–259. – P. 254.

⁸⁵⁶ Цит. по: Кожевников А.Ю., Линдберг Г.Б. Мудрость веков: Россия. – СПб.: Нева, 2006. – 576 с. – С. 541.

⁸⁵⁷ См.: Понкина А.И. Автономность спорта: Теоретико-правовое исследование / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 102 с.; Понкина А.И. Государственное управление и автономная институционализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с.

⁸⁵⁸ См.: Понкин И.В., Понкина А.И. К вопросу о понятии и особенностях автономного внеправового нормативного порядка в области спорта // Вестник Пермского Университета. Сер. «Юридические науки». – 2016. – № 1. – С. 28–34.

(«прокрустово ложе») регулирования исключительно или доминирующе законодательствами государств, которые (законодательства) слишком фрагментированы и слишком различны (вплоть до контroversивности), чтобы, в принципе, это возможно было бы сделать для всего мирового спорта в целом;

– имманентная некоторым сегментам общественных отношений в сфере спорта существенная ригидность (неподверженность или слабая подверженность, сопротивляемость) к государственно-управленческому воздействию и влиянию; такие отношения принципиально не поддаются трансформации, переоформлению в правовые отношения, и попытка урегулировать таковые правом приведёт только к их существенной деформации, искажениям и фактическому их блокированию, что повлечёт ущемление ряда важных прав и свобод человека, разрушение экономики спорта, иные крайне негативные последствия;

– устоявшиеся на практике автономность образования⁸⁵⁹ и государственно-частный характер управления образованием, распространяющиеся и на спортивное образование и спортивную подготовку;

– гражданско-правовые гарантии частной договорной автономии;

– группа детерминантов, определяющих (учитывая, что спорт выступает и в качестве индустрии, то есть как часть экономической системы) общие для сферы экономики сдержки избыточного вмешательства со стороны государства.

Вопрос поиска приемлемых механизмов создания и поддержания баланса интересов в сфере спорта по-прежнему имеет существенное значение.

И этот вопрос тем более становится актуальным в условиях всё более активных и сложных динамических интерреляций публичного порядка и автономного порядка в сфере спорта.

⁸⁵⁹ См.: *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права. – М.: Готика; Центр образовательного законодательства, 2002. – 340 с.; *Vayer P.* Le principe d'autonomie et l'éducation [Принцип автономности и образование]. – Paris: ESF, 1993.

§ 8.2. Автономность спорта

(Редькина А.И.)

Современной тенденцией развития общественных отношений в сфере спорта, фиксируемой во многих странах мира, выступает повышение роли государственного управления, в том числе государственного регулирования, в указанной области в пределах обоснованных полномочий государства одновременно с повышением роли самоуправления, в том числе саморегулирования, в этой области, что направлено на обеспечение условий для устойчивого функционирования национальных и международной систем спортивных отношений, защиты публичных и частных законных интересов, а также общепризнанных нравственных ценностей в рассматриваемой области. Усложнение взаимодействия двух указанных регулирующих систем определяет потребности в научном исследовании механизмов их взаимодействия и критериев их оптимального сочетания.

В праве автономность (относительно исследуемых аспектов) преимущественно рассматривается в значении автономности от системы публичной власти (государственной власти и местного самоуправления).

Как уже говорилось ранее, известно, как минимум, 3 автономных внеправовых нормативных порядка, обладающих автономностью от системы публичной власти. Речь идёт об автономных нормативных порядках в сфере спорта, в сфере религиозных отношений и в сфере био-медицинских отношений⁸⁶⁰.

Кроме того, определённой автономностью обладает (во всяком случае – в европейских странах, в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и ряде других государств) система университетского образования и деятельность университетов. Ещё одним таким примером может быть обозначена область науки. Об автономности следует вести речь и внутри системы публичной власти – в отношении местного самоуправления, автономного от государства. Разумеется, во всех этих сферах будут свои особенности и объёмы возможностей и самостоятельности, определяемые автономностью этих сфер.

Одним из наиболее ярких примеров автономности целых областей общественных отношений от системы публичной власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) является область общественных отношений в спорте, представляющая особый мир с его собственными деонтологическими основами и собственными правилами

⁸⁶⁰ См.: Понкин И.В., Понкина А.А. Биоэтика как наука и как *lex biomedica* // Право и образование. – 2014. – № 7. – С. 80–93.

и включающая самые разнообразные отношения: состязательный спорт (любительский и профессиональный), спортивный досуг, олимпийское и паралимпийское движение, индустрию зрелищных спортивных мероприятий, индустрию спортивных товаров, сферу функционирования спортивных сооружений, сферу, связанную с авторскими правами на трансляцию спортивных мероприятий, многие другие сегменты.

Принцип автономности спорта (франц. – «*autonomie du sport*»; англ. – «*autonomy of sport*»; нем. – «*autonomie des Sports*»; испанск. – «*autonomía del deporte*»; итал. – «*autonomia dello sport*»; португ. – «*autonomia do desporto*»; польск. – «*autonomia sportu*»; шведск. – «*idrottsrörelsens autonomi*»), прежде всего – от системы публичной власти, представляет собой, по мнению большинства авторов, пишущих по тематике правового регулирования спорта, один из важнейших принципов, на которых выстроена вся сфера спорта. И этот принцип получает новое звучание в контексте глобализации спорта.

Термин «автономность» применительно к спорту впервые был закреплён в 1949 году в Олимпийской хартии Международного олимпийского комитета, статья 25 которой определяла независимость и автономность в качестве основных требований к организации национальных олимпийских комитетов.

Одно из наиболее развёрнутых определений понятия автономности спорта обнаруживаем в монографии Жана-Лу Шапле, который определяет автономность спорта в контексте национального, европейского и международного уровней 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 счёт своих средств свои цели и избранную деятельность без существенных внешних ограничений;

5) разрабатывать, согласовывать с публичными властями собственные нормативные режимы, соразмерные достижению этих целей»⁸⁶¹.

⁸⁶¹ *Chappelet J.-L. L'autonomie du sport en Europe* [Автономность спорта в Европе]. – Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2010. – 113 p. – P. 51; *Chappelet J.-L. For negotiated autonomy of sport* [Договорная автономность спорта] // XIII Olympic Congress

Схожая по смыслу интерпретация представлена в работе Томаса Баха⁸⁶².

Признаки, описывающие содержание автономности спорта, весьма развёрнуто сформулированы в Рекомендации Комитета министров Совета Европы № CM/Rec(2011)3 от 02.02.2011 государствам-членам «О принципе автономности спорта в Европе»:

«Автономность спорта находит в национальной правовой базе, на европейском и международном уровнях гарантии возможностей для неправительственных некоммерческих спортивных организаций:

– свободно создавать, изменять и интерпретировать “правила” своего вида спорта без излишнего политического или экономического влияния;

– демократически избирать своих лидеров без вмешательства со стороны государства или других лиц;

– получать адекватное финансирование из государственных или других источников без возникновения в связи с этим несоразмерных обязательств;

– реализовывать за счёт своих средств свои цели и избранную деятельность без сильных внешних ограничений;

– сотрудничать с публичными властями в целях совершенствования законодательной базы во избежание правовой неопределённости, для внесения своего вклада в консультации с правительством в развитие нормативного обеспечения в сфере спорта (нормы о конкуренции или нормы, применимые к неправительственным некоммерческим организациям) для законного и соразмерного достижения этих целей» (пункт 1)⁸⁶³.

(Copenhagen, 2009). Contributions. – Belmont-sur-Lausanne (Switzerland): Lautrelabo S.à r.l., 2009. – 751 p. – P. 267–268. – P. 267.

⁸⁶² *Bach T.* Unity in diversity – Respect, Responsibility, Reliability [Единство в многообразии – уважение, ответственность, надёжность] // XIII Olympic Congress (Copenhagen, 2009). Proceedings. – Belmont-sur-Lausanne (Switzerland): Lautrelabo S.à r.l., 2010. – 240 p. – P. 108–112. – P. 109.

⁸⁶³ Recommandation № CM/Rec (2011) 3 du Comité des Ministres aux Etats membres relative au principe de l'autonomie du sport en Europe / Adoptée par le Comité des Ministres le 2 février 2011, lors de la 1104^e réunion des Délégués des Ministres // <http://www.coe.int/t/dg4/epas/source/Ressources/Rec%20_2011_3_Principe_autonomie_sport_fr.pdf>. Recommendation № CM/Rec (2011) 3 of the Committee of Ministers to member states on the principle of autonomy of sport in Europe / Adopted by the Committee of Ministers on 2 February 2011 at the 1104th meeting of the Ministers' Deputies // <http://www.coe.int/t/dg4/epas/source/Ressources/Rec%20_2011_3_Principe_autonomie_sport_en.pdf>.

Тем не менее, степень детализации указанных основных признаков, раскрывающих понятие автономности спорта, ещё не позволяет в надлежащей мере уяснить и интерпретировать это понятие, на должном уровне выявить и описать его особенности, структуру и природу.

Согласно нашей авторской концепции, **автономность спорта** – это организационно-нормативная характеристика сферы спорта (и одновременно – принцип организации и функционирования субъектов спортивных отношений), отражающая децентрализованность организации общественных отношений в этой области, относительную (то есть в определённых пределах) нормотворческую и нормоприменительную, институционально-структурную и организационно-деятельностную, финансово-экономическую, политическую и идеологическую самостоятельность и независимость сферы спорта от системы публичной власти⁸⁶⁴, а также независимость от политических организаций, религиозных объединений и организаций сферы бизнеса, независимость от санкционирования, вмешательства и давления с их стороны.

Как организационно-нормативному явлению (объективированному в системе отношений между субъектами спорта) автономности спорта присущи следующие существенные признаки:

1. Свобода создания негосударственных/немуниципальных организаций в сфере спорта и их объединений, включая свободу выбора их организационно-правовых форм.

2. Независимость и полнота компетенции негосударственных/немуниципальных спортивных организаций (их учредителей и/или обладающих соответствующими полномочиями руководителей) в:

– определении и формировании своей внутренней организации, в установлении порядка внутренних служебно-иерархических и спортивно-иерархических («спортсмен – тренер» и др.) отношений и в их осуществлении, а также независимость и полнота компетенции легально избранных и/или назначенных руководителей в осуществлении руководства спортивными организациями;

– определении порядка выборов для замещения должностей в своих органах управления и других подразделениях своих организационных структур, в организации и проведении таких выборов;

– определении и нормативном закреплении профессионально-квалификационных, образовательно-компетентностных, нравственных требований и требований лояльности, предъявляемых к кандидатам на замещение выборных и замещаемых по контракту руководящих и иных

⁸⁶⁴ За исключением правомерного контроля и надзора со стороны публичной власти в общем порядке. – *Прим. авт.*

должностей в своих организационных структурах, в определении и реализации собственной кадровой политики;

– установлении, официальном толковании и применении внутренних нормативных установлений (*lex sportiva*), включая правила видов спорта, правила проведения спортивных квалификаций и спортивных соревнований, иных спортивных мероприятий, правила установления и применения дисциплинарной и иной спортивной ответственности в спорте, правила разрешения споров и конфликтов в спорте;

– регламентации материальных и процессуальных оснований разрешения спортивных споров и конфликтов и в реализации соответствующих процедур разрешения спортивных споров и конфликтов, в осуществлении спортивного арбитража и связанной с этим деятельности спортивных арбитражных органов;

– установлении порядка и обеспечении функционирования механизмов привлечения к дисциплинарной и иной спортивной ответственности за совершение нарушений нормативных установлений в спорте;

– использовании по собственному усмотрению для реализации уставных целей привлекаемых средств, в том числе получаемых из государственных и муниципальных бюджетов и из внебюджетных фондов публичной власти; при этом спортивные организации обладают правом на получение денежных средств из государственных, муниципальных и иных источников, не налагающим на них и не влекущим для них возникновения несоразмерных или противоречащих природе и интересам спорта обязательств.

3. Нормативная независимость и самореферентность спортивного порядка и его нормативной составляющей *lex sportiva*, большая нормативная сила *lex sportiva* (чем государственного правового регулирования) в регламентации внутренних вопросов организации и функционирования спортивных организаций, правил видов спорта, порядка (правил) проведения спортивных мероприятий по конкретным видам спорта и в осуществлении спортивного судейства.

4. Независимость внутреннего контроля в негосударственных / немunicipальных спортивных организациях.

Комплекс норм, выработанных спортивным сообществом, выражающих и реализующих указанные признаки, одновременно выступает в качестве гарантий автономности спорта.

Также указанный перечень можно дополнить возможностью отказа негосударственных-немуниципальных спортивных организаций от каких-либо государственных аккредитаций и/или государственных лицензирования. Но это уже вопрос более частного порядка, останавливаться на нём в настоящем параграфе не будем.

В зависимости от реализованной модели правового регулирования спорта и государственного управления спортом (интервенционистская или либеральная), в определённой степени различаются и границы автономности спорта – пределы вторжения государства в область спорта и, с другой стороны, пределы его индифферентности к этой области (невмешательства государства). В любой модели из указанных автономность спорта признаётся и гарантируется государством. Вопрос лишь в том, в какой мере это осуществляется.

В нашей авторской концепции выделяются следующие виды автономности спорта:

1) по основанию природы автономности спорта:

- нормативная;
- институционально-структурная;
- организационно-деятельностная;
- идеологическая (политико-идеологическая, религиозно-идеологическая);
- финансовая;

2) по субъектно-объектному основанию:

2.1) автономность сферы спорта от внешних субъектов:

– автономность сферы спорта от санкционирования, вмешательства и давления со стороны публичной власти (органов государственной власти и органов местного самоуправления) и со стороны межгосударственных организаций;

– автономность сферы спорта от идеологически, политически или религиозно мотивированного вторжения, от санкционирования, вмешательства и давления со стороны политических организаций и религиозных объединений;

– автономность сферы спорта от санкционирования, вмешательства и давления со стороны субъектов сферы бизнеса;

2.2) внутренняя автономность сферы спорта:

– автономность разновидовых спортивных иерархических структур, организующих спортивную деятельность и реализующих управление спортом⁸⁶⁵, и автономность спортивных организаций разных видов спорта, находящихся на одном уровне, в отношении друг друга;

⁸⁶⁵ Например, С.В. Алексеев указывает, что «в международном спортивном движении отсутствует единый объединяющий и руководящий центр. Международные спортивные

– автономность спортивных организаций одного вида спорта, находящихся на одном уровне, в отношении друг друга;

– ограниченная автономность спортивной организации в отношении вышестоящей иерархической структуры, организующей спортивную деятельность и реализующей управление спортом;

3) по основанию субъекта – носителя автономии:

– индивидуальная;

– коллективная.

Все вышеуказанные виды автономности в спорте, в свою очередь, имеют пределы.

организации осуществляют свою деятельность в основном автономно, не подчиняясь в установленном порядке какому-либо объединяющему их во всемирном масштабе руководящему органу. Поэтому международное спортивное движение организационно не представляет собой централизованного единого целого» (Алексеев С.В. Международное спортивное право: Уч. / Под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2008. – 895 с. – С. 43).

§ 8.3. Автономный внеправовой нормативный порядок в сфере спорта

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

По мере того как вопросы саморегулирования в сфере спорта (*lex sportiva*) в рамках автономного внеправового (или экстра-правового; от «*ad extra*» – вовне) нормативного порядка приобретают в указанной сфере всё большее значение, тема спортивного порядка (франц. – «l'Ordre sportif»; англ. – «Sports Order», «Sports Legal Order»; итал. – «Ordinamenti sportivi»; испан. – «Ordenamiento deportivo») становится всё более актуальной в научном направлении спортивного права.

Г.В. Мальцев отмечал тенденцию развития так называемого юридического плюрализма, когда в обществе наличествует «множество регулирующих субъектов, способных создавать автономные правовые системы, в разной мере зависимые или независимые от государства, его законов, подобные, например, церковному (или каноническому) праву, корпоративному праву, некогда существовавшему «праву общин», «праву самоуправляющихся городов» и т.д.». В условиях генезиса новых социальных институтов, согласно Г.В. Мальцеву, актуализируются вопросы об **образе нормативного порядка, проектируемого для будущего в интересах личности, общества и государства**, об особенностях должного состояния «мира социальных институтов, глубокого и разностороннего, воплощающего социальный порядок», с учётом транзитивности регулятивных функций институтов в условиях «смешения институционального мира». При этом, отмечает Г.В. Мальцев, очень важно понять и sobлюсти легитимность процесса образования социальных институтов и меру их автономности⁸⁶⁶.

Вопрос о спортивном юридическом порядке (итал. – «ordinamenti giuridici sportivi») одним из первых артикулировал в 1949 году Массимо Северо Джиннини⁸⁶⁷.

Следующими первопроходцами в названной теме стали итальянские авторы Иниго Марани Торо и Альберто Марани Торо⁸⁶⁸, представившие свою доктрину «спортивного порядка».

⁸⁶⁶ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма, 2007. – С. 27–28, 402, 441, 445, 462–463, 486.

⁸⁶⁷ Giannini M.S. Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi [Первые наблюдения о спортивном юридическом порядке] // Rivista di diritto sportivo. – 1949. – № 1–2.

⁸⁶⁸ Marani Toro I., Marani Toro A. Gli Ordinamenti sportivi [Спортивные порядки]. – Milano: Giuffrè Editore, 1977. – 480 p. – P. 14 etc.

Эти вопросы рассматривались также Альберто Массера⁸⁶⁹, Роберта Ломбарди, Сальваторе Риццелло, Франко Гаэтано Скока, Марио Спазиано⁸⁷⁰.

Некоторые наработки были произведены и авторами настоящего параграфа.

Из других наиболее научно проработанных на сегодня концепций следует также выделить предложенную О.А. Шевченко авторскую концепцию «спортивно-трудового порядка, направленного на систематизацию и упорядочение спортивно-трудовых отношений профессиональных спортсменов, на обеспечение согласованности, устойчивости трудовых отношений в области профессионального спорта», которая разработана указанным автором, как она указывает, «отталкиваясь от разработанной Иниго Марани Торо и Альберто Марани Торо научной концепции «спортивного порядка», а также от разработанной А.И. Понкиной [А.И. Редькиной] научной концепции автономного внеправового нормативного порядка в сфере спорта (существенно дополняющей и в определённой степени развивающей первую из указанных концепций)»⁸⁷¹.

Рассматривая вопросы, связанные с особенностями природы, онтологии, структуры и развития спортивного порядка, в первую очередь, необходимо обратиться к определению понятия спортивного порядка.

Некоторыми зарубежными авторами были предложены дефиниции указанного понятия.

Так, согласно Ж. Шевалье, «спортивный порядок в части своего внутреннего содержания есть порядок юридический, это – ансамбль нормативных установлений, регламентирующий отношения в определённой части общества»⁸⁷².

Согласно концепции Димитри Папаниколау, «спортивный правовой порядок характеризуется тремя атрибутами: правила (правовые нормы), регулирующие взаимосвязанные права и обязанности, судьи, которые

⁸⁶⁹ *Massera A.* Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale [Спорт и юридические порядки: напряжённость и тенденции в области живого права в многосторонней перспективе] // *Diritto pubblico.* – 2008, gennaio-aprile. – № 1. – P. 113–168.

⁸⁷⁰ *Lombardi R., Rizzello S., Scoca F.G., Spasiano M.R.* Ordinamento sportivo e calcio professionistico: Tra diritto ed economia [Спортивный порядок и профессиональный футбол: между правом и экономикой]. – Milano: Giuffrè Editore, 2009. – 238 p.

⁸⁷¹ *Шевченко О.А.* Особенности регулирования труда в сфере профессионального спорта / Международная ассоц. спортивного права (IASL). – М., 2014. – 176 с. – С. 129–130.

⁸⁷² *Chevallier J.* L'Ordre juridique [Юридический порядок] // *CURAPP, Le droit en procès.* – Paris: Presses Universitaires de France, 1983. – P. 7.

управомочены разрешать споры, и структура, созданная вокруг общей цели организации спортивных соревнований»⁸⁷³.

По словам Франсуа Алафилиппа, «нормативная ткань спорта всегда пересекается с «обрамляющей её рамкой» спортивного порядка и порядка государственного; баланс меняется в зависимости от страны и от политического режима»⁸⁷⁴.

По мнению Энрико Лубрано, спортивный нормативный порядок можно рассматривать, в первую очередь, как глобальную, наднациональную нормативную систему. Однако одной из отличительных особенностей спортивного порядка является то, что данная система не обладает настоящим (действительным) суверенитетом, не действуя в полную силу на определённой территории⁸⁷⁵.

Фабиан Симманк отмечает, что глобальный спортивный порядок охватывает широкий спектр различных норм, в том числе и правовых (применяемых частными, публично-частными и государственными организациями), а также институтов. Кроме того, в рамках такого спортивного порядка имеет место квази-разделение властей (подобно публичному порядку). Спортивный порядок и международный и национальный публичные порядки имеют прочные взаимосвязи, выражающиеся в виде имплицитного принятия существования и особенностей функционирования друг друга, взаимного влияния, конфликтов и сотрудничества⁸⁷⁶.

Кроме того, в рамках такого спортивного порядка реализуется квази-разделение властей, а также имеются прочные связи, выражающиеся в виде молчаливого согласия, взаимного влияния, конфликтов и сотрудничества между международным правом и национальным правом. Спортивный порядок включает огромную распределённую сеть различных институтов, организаций и регуляторов, предполагает сотрудничество и участие публичных и частных субъектов различных уровней, а также имеет

⁸⁷³ Papanikolaou D. L'ordre juridique sportif: mythe ou réalité? Contribution à une vision pluraliste du droit [Спортивный юридический порядок: миф или реальность? Вклад в теорию правового порядка] / Université Montesquieu – Bordeaux IV; Ecole doctorale de droit. – Bordeaux, 2008. – 836 p. <<http://dpsf.eu/UsersFiles/admin/documents/Publications/These.pdf>>.

⁸⁷⁴ Alaphilippe F. Légitimité et légalité des structures internationales du sport: une toile de fond [Легитимность и законность международных спортивных структур] // Sport, Le troisième millénaire: Compte rendu du Symposium international, Québec, Canada, 21–25 mai 1990. – Sainte-Foy: Presses Université Laval, 1991. – 809 p. – P. 505–514. – P. 506.

⁸⁷⁵ Lubrano E. I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione [Отношения между спортивным порядком и порядком государственным в их текущей конфигурации] // <http://www.studiolubrano.it/articolo_sport-stato_giuffre.pdf>. – 56 p. – P. 8.

⁸⁷⁶ Simmank F. Sports global law – Racing against the clock, competing for a comprehensive understanding // E-Pública – Revista Electrónica de Direito Público. – 2015. – № 5. <<http://e-publica.pt/pdf/artigos/sports-global-law.pdf>>. – 22 p. – P. 16.

свою собственную судебную систему, во главе которой находится Международный спортивный арбитражный суд в г. Лозанна (Швейцария). По мнению Фабиана Симманка, все эти аспекты указывают на то, что спортивный порядок имеет действительно глобальный характер⁸⁷⁷.

Фрэнк Латти отмечает, что *lex sportiva* является матрицей подлинного спортивного нормативного порядка. Спортивный нормативный порядок пользуется широкой автономностью от публичных нормативных правовых порядков, слишком фрагментированных для того, чтобы эффективно регулировать отношения, выходящие за рамки их предметно-объектных областей⁸⁷⁸.

Автономный внеправовой (экстра-правовой) нормативный порядок в сфере спорта – это самореферентный основанный на субстантивности, самоорганизации и самореференцировании субъектов спортивных отношений, независимый от национальной системы публичной власти и от международных межгосударственных организаций, ригидный, резистентный и резильентный⁸⁷⁹ к их вмешательству, децентрализованный, коррeально упорядоченный комплекс фундаментальных начал (основ и принципов) организации отношений в сфере спорта, определённых специфическими природой и содержанием отношений в сфере спорта основополагающих начал построения, функционирования и воспроизводства системы (систем) негосударственных-немуниципальных органов управления в сфере спорта и построения системы (систем) внеправового (экстра-правового) нормативного регулирования в этой сфере, включая основополагающие принципы и ценности общественной нравственности в спорте (Фэйр Плэй)⁸⁸⁰.

Автономный порядок в сфере спорта (включающий автономный внеправовой нормативный порядок в сфере спорта) и публичный порядок, каждый будучи открытой сложной динамической системой, имеют сложные интерреляции между собой.

Спортивный нормативный порядок, как пишет Энрико Лубрано, проявляет свою автономность не только в виде установления в своих пределах собственных спортивных стандартов, но и тем, что в его рамках

⁸⁷⁷ *Simmank F. Sports global law – Racing against the clock, competing for a comprehensive understanding // E-Pública – Revista Electrónica de Direito Público. – 2015. – № 5. – 22 p. – P. 16. <<http://e-publica.pt/pdf/artigos/sports-global-law.pdf>>.*

⁸⁷⁸ *Latty F. L'arrêt, le livre blanc et le traité. La lex sportiva dans l'ordre juridique communautaire: développements récents // Revue du Marché commun et de l'Union européenne. – 2008, janvier. – 514. – P. 43–52. – P. 43.*

⁸⁷⁹ См.: *Понкин И.В. Понятие резильентности системы к негативным факторам // Государственная служба. – 2015. – № 5. – С. 15–17.*

⁸⁸⁰ *Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 87.*

соответствующими органами выполняются судебные функции, направленные на обеспечение принудительной реализации вышеуказанных норм либо на наложение санкций за их несоблюдение⁸⁸¹.

По мнению Гайлора Рабу́, основой спортивного нормативного порядка является договор, так как спортивные объединения изначально создаются на основании договора, реализуя свободу договора и свободу объединения. Такой договор наделяет стороны полномочиями и вменяет членам такого спортивного объединения нормативные и дисциплинарные полномочия. Затем спортивные объединения структурируют свои отношения благодаря договору на национальном и международном уровнях⁸⁸².

Массимо Северо Джиннини указывает, что в случае противоречия между двумя этими порядками всегда преобладает публичный порядок⁸⁸³. На самом деле это не вполне так, и существует множество свидетельств в пользу обратного.

Мануэль Гро отмечает, что спортивный нормативный порядок стремится уважать предписания других нормативных порядков, в том числе и публичного⁸⁸⁴.

Как пишет Энрико Лубрано, «автономность спорта, по существу, означает барьер для правовой системы вмешиваться со своими правовыми нормами и правовыми инструментами их реализации в сферу, защищённую нормативными установлениями другого нормативного порядка (если говорить словами концепции Иниго Марани Торо и Альберто Марани Торо⁸⁸⁵ – “спортивного порядка”, в автономной его части), но при условии, что действия и решения в указанной сфере не исчерпали свою результативность»⁸⁸⁶.

⁸⁸¹ *Lubrano E.* I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione [Отношения между спортивным порядком и порядком государственным в их текущей конфигурации] // <http://www.studiolubrano.it/articolo_sport-stato_giuffre.pdf>. – 56 p. – P. 10.

⁸⁸² *Rabu G.* L'organisation du sport par le contrat: Essai sur la notion d'ordre juridique sportif [Организация спорта под контрактом: Заметки о понятии спортивного юридического порядка] // <http://www.centrededroitdusport.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=152:rabu&catid=42:theses&Itemid=56>.

⁸⁸³ *Giannini M.S.* Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi [Первые наблюдения о спортивном юридическом порядке] // *Rivista di diritto sportivo*. – 1949. – № 1–2.

⁸⁸⁴ *Gros M.* Justice sportive [Спортивная юстиция] // *La Semaine Juridique Edition Générale*. – 24.06.2013. – № 26. – Doctr. 51. – P. 2–4. – P. 3. <http://www.cvml.com/mail_content/fiscalite_sportive.pdf>.

⁸⁸⁵ *Marani Toro I., Marani Toro A.* Gli Ordinamenti sportivi [Спортивные порядки]. – Milano: A. Giuffrè, 1977. – 480 p. – P. 14 etc.

⁸⁸⁶ *Lubrano E.* Il Tribunale nazionale arbitrale per lo sport (TNAS): Analisi della giurisprudenza (anni 2009–2010) e della natura delle relative decisioni [Национальный спортивный арбитражный трибунал: Анализ арбитражной практики (2009–2010) и характера решений] // *Rivista di diritto ed economia dello sport*. – 2010. – Vol. VI. – № 3.

Алессандро Оливеро указывает, что спортивный порядок сосуществует с публичным порядком, претерпевая влияние с его стороны⁸⁸⁷. Как указывает Гайлор Рабу́, спортивный порядок, даже если он по своей природе является саморегулируемым, взаимодействует с публичным порядком, являясь зависимым от него. Публичный порядок реализует своё превосходство над спортивным порядком двумя основными способами: охраняя спортивный порядок либо осуществляя над ним контроль законности управления⁸⁸⁸.

Спортивный порядок, несмотря на значительную степень его автономности, должен функционировать в обязательных рамках, установленных публичным правовым порядком, – отмечает Ренато Николаи⁸⁸⁹.

По Фабиану Симманку, глобальное спортивное право является правовым явлением, которое отображает чрезвычайно тесную связь между международным спортивным нормативным порядком и государствами. Так, государства не только вовлечены в деятельность международных спортивных организаций, но также интегрированы в гибридные государственно-частные организации (например, Всемирное антидопинговое агентство). Комплексную структуру, которая возникла в результате развития международного спортивного порядка, можно охарактеризовать как «международный режим», определяя таковой как совокупность взаимных ожиданий, норм, правил, планов, организационных возможностей и финансовых обязательств, принятых группой государств. Спортивный нормативный порядок можно сравнить с международными частными режимами, являющимися добровольными и неправительственными, однако концептуально основанными на механизмах, как правило, имеющих место именно в международном праве. В спортивный нормативный порядок из классических национальных правовых систем были привнесены такие основные правовые принципы, как принцип надлежащей правовой процедуры или право быть услышанным. Спортивный нормативный порядок возник в качестве массовой власти над спортсменами, клубами и другими организациями, связанными со спортом, которым требуются детализированные механизмы

⁸⁸⁷ *Oliverio A.* I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo lo svincolo dell'atleta [Пределы автономности спорта...] // *Rivista di Diritto ed Economia Dello Sport.* – 2007. – Vol. III. – Fasc. 2. – P. 45–65. – P. 49.

⁸⁸⁸ *Rabu G.* L'organisation du sport par le contrat: Essai sur la notion d'ordre juridique sportif [Организация спорта под контрактом: Заметки о понятии спортивного юридического порядка] // <http://www.centredroitdusport.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=152:rabu&catid=42:theses&Itemid=56>.

⁸⁸⁹ *Nicolai R.* Legal Order and Sport System [Правовой порядок и спортивная система] // *Public Law and Regulation: Collected Essays* / Ed. by A. Cicchetti, J.O. Frosini, M. Gola. – Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, 2011. – 224 p. – P. 191–215. – P. 199.

пересмотра решений для обеспечения правовой определённости и пропорциональности⁸⁹⁰.

Как пишут Саймир Шатку́, Блери́на Мема и Кудрет Чейя, в том, что касается спортивного нормативного порядка, можно проводить аналогии между деятельностью, осуществляемой международными спортивными учреждениями, и деятельностью органов государственной власти⁸⁹¹.

Как отмечает Элина Мустайра, весьма часто органы государственной власти различных государств уступают некоторые нормотворческие полномочия руководящим спортивным органам по тем вопросам, которые непосредственно касаются спорта. Соответственно, образуется спортивный внеправовой нормативный порядок, право на вмешательство в который (в большей или меньшей степени) государство безусловно оставляет за собой. Следовательно, спортивная деятельность в различных её аспектах может быть урегулирована исключительно законодательством государства, либо исключительно спортивными нормами, либо гибридно – одновременно нормами обеих систем⁸⁹², в сложной их интерреляции.

Автономный нормативный порядок в спорте создавался на протяжении XX века и в настоящее время всё более часто сталкивается с порядками, выстраиваемыми и реализуемыми национальными и международными органами публичной власти, и законодательствами, которые они принимают⁸⁹³. И это нередко находит своё отражение в законах тех или иных государств мира.

Так, в части 1 статьи 1 Декрета-Закона Италии от 19.08.2003 № 220 (ред. от 17.10.2003) «О срочных мерах относительно спортивной юстиции»⁸⁹⁴ отмечается, что национальный спортивный порядок является частью международного спортивного порядка, во главе которого находится Международный Олимпийский комитет. Согласно части 2 статьи 1 названного Декрета-Закона Италии, отношения между спортивным порядком и национальным публичным порядком регулируются на основе

⁸⁹⁰ *Simmank F.* Sports global law – Racing against the clock, competing for a comprehensive understanding // E-Pública – Revista Electrónica de Direito Público. – 2015. – № 5. <<http://e-publica.pt/pdf/artigos/sports-global-law.pdf>>. – 22 p. – P. 16, 18–19.

⁸⁹¹ *Shatku S., Mema B., Çela K.* The Sports Law in the Context of the Plurality of Law Systems and the New Concept of Professional Sport Work in European Area // Academic Journal of Interdisciplinary Studies. – 2014, March. – Vol. 3. – № 1. – P. 359–362. – P. 361. <<http://www.mcser.org/journal/index.php/ajis/article/download/2098/2085>>.

⁸⁹² *Moustaira E.* Sports legal order and civil liability: Comparative law comments // <<http://users.uoa.gr/~emoustai/Athletics-Moustaira.pdf>>. – 7 p. – P. 3.

⁸⁹³ *Chappelet J.-L., Kübler-Mabbott B.* The International Olympic Committee and the Olympic System: The Governance of World Sport. – London: Routledge, 2008. – 208 p. – P. 8.

⁸⁹⁴ Decreto-Legge № 220 «Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva» (19 agosto 2003) // Gazzetta Ufficiale. – 20.08.2003. – № 192. <<http://www.camera.it/parlam/leggi/032801.htm#decreto>>.

принципа автономности (за исключением случаев, когда субъективные правовые ситуации, связанные со спортивным правом, обладают действительной важностью для правовой системы Республики).

В настоящее время органы государственного управления как в сфере спорта, так и в других сферах общественных отношений имеют дело с онтологией, развитием, нелинейным поведением и интерреляциями сложных открытых динамических систем, имеют дело со стохастическими процессами, со сложными дезорганизациями и дисфункционализациями, развивающимися нелинейно и сложно прогнозируемо, зачастую с нечёткими (или размытыми) множествами объектов управления, обладающих инвариантностью и неоднозначными (гистерезисными) и динамическими характеристиками, в том числе слабоструктурированных и слабоформализованных объектов⁸⁹⁵. Органы государственного управления всё чаще сталкиваются с автономными внеправовыми (экстра-правовыми) нормативными порядками. Сегодня это – уже данность. В числе управляемых объектов имеются самореферентные адаптивные и самоорганизующиеся системы управления (самоуправления). И интерреляции публичного порядка и порядка спортивного приобретают характер очень сложный, слабопрогнозируемый, что актуализирует необходимость фундаментального исследования данного комплекса вопросов, отражения подходов к нему на законодательном уровне.

⁸⁹⁵ См.: *Понкин И.В.* Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС. – М., 2016. – С. 10.

§ 8.4. Интерреляции между юрисдикцией государства и компетенцией международной спортивной организации

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Международные спортивные организации занимают значимое место в системе управления спортом в целом, соответственно, существенный исследовательский интерес представляет вопрос о том, каким правовым статусом обладают такие организации и какое положение они занимают на международной арене, каковы их отношения с государствами, каковы интерреляции между юрисдикцией государства и компетенцией международной спортивной организации.

Международные спортивные организации как субъекты международных и иных отношений

Деятельность международных спортивных организаций обладает весьма существенной спецификой, в первую очередь – в силу специфичности предметно-объектной области такой деятельности – сферы спорта, характеризующейся высокой степенью автономности и другими особенностями, оказывающими существенное влияние на деятельность таких организаций.

Олимпийская хартия устанавливает императив автономности спорта как важнейшее фундаментальное основание организации и онтологии (бытия) спорта, управления спортом, деятельности спортивных организаций, в том числе международных.

Говоря о правовом статусе международных спортивных организаций, следует подчеркнуть, что **международная спортивная организация – это международная неправительственная (негосударственная-немуниципальная, частная) организация**, которая, соответственно, не является субъектом международного публичного права.

Международные спортивные организации подпадают под определение, сформулированное в Резолюции Экономического и социального совета ООН от 23.05.1968 № 1296 (XLIV) «Мероприятия по консультациям с неправительственными организациями»⁸⁹⁶: «Любая международная организация, которая не устанавливается на основе межправительственного соглашения, признаётся **неправительственной организацией**» (пункт 7).

⁸⁹⁶ Resolution of The Economic and Social Council of 23.05.1968 № 1296 (XLIV) «Arrangements for consultation with non-governmental organizations» // <<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31832.html>>.

Обоснованно выделять следующие группы источников, регулирующих деятельность международных спортивных организаций:

1) акты международного публичного права (включая «мягкое» международное право);

2) законодательство соответствующих государств, на территории которых осуществляют свою деятельность международные спортивные организации;

3) договоры, заключаемые международными спортивными организациями;

4) акты внеправового (экстра-правового) регулирования (*lex sportiva*).

Международная спортивная организация и международное публичное право

Вопрос о том, в какой мере функционирование международных спортивных организаций, в принципе, может быть урегулировано международным правом, а равно где пределы такого регулирования, является весьма дискуссионным и непростым.

По общему правилу, акты международного публичного права не обладают прямой императивной нормативной силой в отношении международных спортивных организаций, тем более что профильных (в тему) документов международного публичного права в сфере спорта крайне мало. Тем не менее, международное публичное право в определённой степени всё же затрагивает некоторые аспекты деятельности таких организаций, главным образом – аспекты организационного характера.

Нередко в документах международных организаций содержатся рекомендации, предназначенные непосредственно для международных спортивных организаций.

В целом, соответствующие положения могут содержаться в следующих категориях документов:

– многосторонние международные соглашения в сфере спорта, которые обладают обязательной юридической силой для их участников;

– двусторонние международные соглашения между конкретными государствами (в сфере спорта), имеющие для них обязательную юридическую силу;

– международные судебные прецеденты касательно деятельности международных спортивных организаций;

– документы «мягкого» международного права, которые, как правило, носят рекомендательный характер и исполнимость которых

зависит от доброй воли государств и других субъектов, на которых распространяется их действие.

Среди основных референтных рассматриваемой теме документов, действующих на международном уровне, – Устав Организации Объединённых Наций⁸⁹⁷, статья 71 которого устанавливает основы для проведения по определённым вопросам консультаций Экономического и социального совета ООН с неправительственными организациями, а также вышеуказанная Резолюция Экономического и социального совета ООН от 23.05.1968 № 1296 (XLIV) «Мероприятия по консультациям с неправительственными организациями», которая предусматривает, что для проведения таких консультаций цели и задачи соответствующих неправительственных организаций должны соответствовать духу, целям и принципам Устава Организации Объединённых Наций, а также такие организации должны иметь признанный международный авторитет, представлять значительную часть населения и отражать взгляды широких групп населения или организованных групп лиц в конкретных сферах своей компетенции, среди различных государств мира.

Отдельные вопросы, касающиеся функционирования международных неправительственных организаций и взаимодействия с ними, были затронуты в Резолюции Экономического и социального совета ООН от 27.05.1968 № 1297 (XLIV) «Неправительственные организации»⁸⁹⁸.

Для того чтобы эффективно осуществлять управление спортом в рамках конкретного вида спорта, управлять соответствующими общественными отношениями (в том числе на международном уровне), международным спортивным организациям необходимо взаимодействовать с такими субъектами международного публичного права, как государства и международные межправительственные организации, деятельность которых регулируется международным публичным правом.

Соответственно, в этом случае международным спортивным организациям приходится соблюдать основные принципы права вообще и международного права в частности, а также положения соответствующих международных публично-правовых документов.

Как отмечает Кен Фостер, международным правом регулируются взаимоотношения, в основном, с государствами и иными субъектами международного права. Соответственно, «международное спортивное

⁸⁹⁷ Устав Организации Объединённых Наций // <http://www.un.org/ru/documents/charter/>.

⁸⁹⁸ Resolution of the Economic and Social Council of 27.05.1968 № 1297 (XLIV) «Non-governmental organizations» // <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/007/92/IMG/NR000792.pdf?OpenElement>; http://www.un.org/en/ecosoc/docs/resdec1946_2000.asp.

право» может быть определено как принципы международного права, применимые к спорту в целом. Кроме того, по мнению указанного автора, отдельные принципы международного права применяются в обязательном порядке к деятельности международных спортивных организаций, в частности общие принципы права, такие, как, например, основополагающий принцип «*pacta sunt servanda*» (лат. – «договоры должны соблюдаться»), принцип пропорциональности, принцип личной ответственности и иные, которые ввиду их универсальности не подлежат излишне свободному толкованию со стороны названных организаций⁸⁹⁹.

Однако деятельность международных спортивных организаций не подлежит полномасштабному императивному урегулированию со стороны субъектов международного публичного права, во всяком случае – в отношении таких существенных вопросов, как выбор организационно-правовой формы и иерархической структуры, цели, задачи и особенности организации деятельности, принятие собственных внутренних нормативных актов.

Тенденция повышения связанности международных спортивных организаций (в определённой степени) нормами международного права детерминирована развитием международного спортивного права.

Как пишет Л.И. Захарова, «в настоящее время наблюдается процесс активного формирования комплекса норм, регулирующих международные отношения в сфере спорта»⁹⁰⁰, и «даже те представители доктрины, которые признают расширение международной деятельности, не относят Международный олимпийский комитет (МОК) к числу полноценных субъектов международного права»⁹⁰¹. Однако при внимательном анализе нынешнего состояния дел нельзя не заметить всё более очевидные изменения его правового статуса, свидетельствующие о появлении элементов международной правосубъектности МОК»⁹⁰².

Международные правовые акты, имеющие обязательную юридическую силу для тех субъектов, на которых распространяется их действие, и международные документы в рассматриваемой сфере, носящие рекомендательный характер, на международные спортивные организации распространяются в равной степени, поскольку и те, и другие

⁸⁹⁹ Foster K. Is There a Global Sports Law? // *Lex Sportiva: What is Sports Law?* / Ed. by R.C.R. Siekmann, J. Soek. – The Hague: Springer Science & Business Media, 2012. – 391 p. – P. 35–52. – P. 37, 41–42.

⁹⁰⁰ Захарова Л.И. Всемирное антидопинговое агентство и другие субъекты международного спортивного права // *Международное право*. – 2010. – № 4. – С. 64–71. – С. 64.

⁹⁰¹ Кляйн Э. Международные и наднациональные организации // *Международное право*: Пер. с нем. / Сост. В. Бергманн. – М.: Инфотропик Медиа, 2011. – С. 354.

⁹⁰² Захарова Л.И. Правовой статус и элементы международной правосубъектности МОК // *Евразийский юридический журнал*. – 2014. – № 7. – С. 75–78. – С. 75.

категории документов не могут являться исчерпывающе императивными для международных спортивных организаций, но ввиду комплексного характера отношений, реализуемых в сфере спорта, а также того, что эта сфера предполагает существование целой сложной иерархической системы взаимодействий между ключевыми субъектами; и сотрудничество с государствами имеет большое значение для международных организаций, они вынуждены принимать для себя условия, которые такими государствами и международным сообществом в целом устанавливаются.

Специфика регулирования деятельности международных спортивных организаций выражается также в том, что, не будучи субъектами международного публичного права, названные организации заключают соглашения о сотрудничестве с международными межправительственными организациями и государствами. И такие соглашения имеют сложную нормативную природу, устанавливая обязательства, в том числе и для субъектов международного публичного права.

В числе соглашений между международными спортивными организациями и международными межгосударственными организациями публичного права отметим для примера Соглашение о сотрудничестве между Европейской Комиссией и Союзом европейских футбольных ассоциаций (Union of European Football Associations, сокр. – UEFA, в русской транслитерации УЕФА) от 14.10.2014⁹⁰³.

Международная спортивная организация и национальное право государства

Условия и специфика деятельности международных спортивных организаций таковы, что в любом случае они вынуждены взаимодействовать с государствами, непосредственно или опосредованно.

Национальное законодательство государства (в определённой мере) распространяется на деятельность международных спортивных организаций в силу следующих основных причин (в следующих обстоятельствах):

1) международные спортивные организации связаны необходимостью реализации определённого сотрудничества с государствами, которые заинтересованы в проведении на их территориях международных спортивных мероприятий и без участия и поддержки

⁹⁰³ Arrangement for Cooperation between the European Commission and the Union of European Football Associations / Adopted by European Commission; Decision of 14.10.2014 № C(2014) 7378 final // <http://ec.europa.eu/sport/news/2014/docs/uefa2014_en.pdf>.

которых нередко невозможно провести такие мероприятия на должном уровне;

2) международные спортивные организации, осуществляя управление в отношении конкретных видов спорта или отдельных аспектов спортивной деятельности на международном уровне, при этом находятся в тесном взаимодействии с соответствующими национальными спортивными организациями, на которых непосредственно распространяется действие национальных законодательств государств, на территории которых они осуществляют свою деятельность, и это обуславливает необходимость соблюдения самими международными спортивными организациями положений национальных законодательств таких государств;

3) международные спортивные организации, сами по себе, являются зарегистрированными на территориях каких-либо государств юридическими лицами со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями.

Наиболее благоприятный правовой режим для регистрации и функционирования международных спортивных организаций создан в Швейцарии, что делает эту страну весьма привлекательной для такого рода организаций.

Статья 4 Союзного закона Швейцарии от 17.06.2011 «О содействии спорту и физкультурной деятельности»⁹⁰⁴ предусматривает, что государством в пределах его компетенции обеспечиваются благоприятные условия для осуществления международными спортивными федерациями деятельности на территории Швейцарии. Международные спортивные организации, в абсолютном большинстве имеющие свои штаб-квартиры в кантонах Швейцарии, подпадают в юрисдикцию швейцарских властей, вынужденные подчиняться в своей деятельности при определенных условиях нормам Союзного закона Швейцарии от 18.12.1987 (ред. от 01.07.2014) «О международном частном праве»⁹⁰⁵.

Если говорить о законодательстве Российской Федерации в рассматриваемой сфере, то Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁹⁰⁶ содержит ряд норм, в которых затрагиваются некоторые вопросы взаимодействия национальных и международных спортивных

⁹⁰⁴ Союзный закон Швейцарии от 17.06.2011 «О содействии спорту и физкультурной деятельности» [Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique] // Recueil officiel. – 2012. – P. 3953–3966. <<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20091600/>>.

⁹⁰⁵ Союзный закон Швейцарии от 18.12.1987 (ред. от 01.07.2014) «О международном частном праве» [Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (Etat le 1^{er} juillet 2014)] // <<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19870312/index.html>>.

⁹⁰⁶ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

организаций (к примеру, отдельные положения статей 10 и 11 названного Федерального закона).

В качестве примера соглашений, заключаемых между международными спортивными организациями и государствами, можно указать Соглашение о проведении чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года.

Такого рода соглашения занимают важное место в регламентации деятельности международных спортивных организаций, в частности, по той причине, что они предусматривают необходимость внесения изменений в национальные законодательства соответствующих государств и, таким образом, приобретают в некоторой степени характер договоров, являющихся источниками публичного права.

Интерреляции юрисдикции государства и компетенции международной спортивной организации

Тема интерреляций (соотношений, взаимодействия) юрисдикции государства и компетенции⁹⁰⁷ международной спортивной организации является одной из самых сложных в науке спортивного права.

События недавнего времени в сфере международного спорта предопределяют необходимость уделения большего внимания этой теме. Речь идёт о следующих событиях:

1) ряд арестов в 2015 году высокопоставленных функционеров Международной федерации футбола (Fédération internationale de football association – FIFA) полицией в г. Цюрих (Швейцария) по запросу судебных органов США, обратившихся к Швейцарии с просьбой о выдаче этих лиц⁹⁰⁸ (27 мая 2015 года ряд функционеров FIFA был арестован полицией в городе Цюрихе), а также ряд иных схожих событий; тем самым было принципиально поставлено под сомнение то, что ещё недавно казалось незыблемым и не подвергавшимся оспариванию, – автономность международных спортивных организаций (как следствие принципа автономности спорта в целом), включая субстантивность (самостоятельность существования и функционирования, прежде всего – политическую) и самореферентность, прежде всего – самореферентность в

⁹⁰⁷ Строго говоря, речь следует вести именно о компетенции международной спортивной организации, поскольку принято говорить о юрисдикции лишь органов публичной власти. Но уже всё больше входит в обиход расширительное и менее строгое толкование понятия «юрисдикция», в том числе к привязке к негосударственным-немуниципальным организациям, некоторым образом синонимизируя понятия «юрисдикция» и «компетенция».

⁹⁰⁸ FIFA Indictments // <http://www.nytimes.com/interactive/2015/05/27/sports/soccer/document-fifa-indictments.html?_r=1>.

организации, реализации и защите своего автономного внеправового нормативного порядка; вообще отныне правосубъектность любых (не только в области футбола) международных спортивных организаций оказалась под очень большим вопросом;

2) события 2015–2016 гг., когда ряд спецслужб западных государств сумел отыскать и задействовать «рычаги давления» на международные спортивные организации (включая Международный спортивный арбитраж в Лозанне, Международный паралимпийский комитет, Всемирное антидопинговое агентство и др.) в целях вынесения ими решений, негативных и болезненных для российских спортсменов, спортивных организаций и сборных; эта ситуация одновременно нанесла неприемлемый ущерб автономности спорта в целом;

3) события 2015–2016 гг., когда Международный паралимпийский комитет и Всемирное антидопинговое агентство и др., грубо выйдя за пределы своей компетенции, стали выносить многочисленные решения, крайне негативные, денигративные (очерняющие) и болезненные для российских спортсменов, спортивных организаций и сборных, причём с грубейшими процессуальными нарушениями, игнорируя и нарушая фундаментальные правовые принципы (справедливости, объективности и непредвзятости, состязательности в судопроизводстве, недопустимости коллективного наказания, недопустимости двойного наказания и др.); и эта ситуация подорвала автономность указанных международных спортивных организаций и всего спорта уже изнутри, тем более на фоне скандалов августа – сентября 2016 года вокруг двойных стандартов ВАДА и его попыток поставить себя над Международным олимпийским комитетом (иерархически выше него), на фоне возникшего в августе-сентябре 2016 года латентного конфликта между Международным олимпийским комитетом и Международным паралимпийским комитетом⁹⁰⁹.

В Итоговом отчёте № 1 от 09.11.2015 комиссии Р. Паунда, Р. Макларена и др.⁹¹⁰ нет слова «паралимпийский». В Докладе Р. Макларена от 16.07.2016 «Расследование ВАДА обвинений российских участников Олимпиады в Сочи в употреблении допинга»⁹¹¹ это слово употреблено

⁹⁰⁹ Понкин И.В., Гребенников В.В., Кузнецов М.Н., Слободчиков В.И., Богатырев А.Г., Ботнеев В.К., Редькина А.И. Юридический анализ докладов ВАДА против российского спорта 2015–2016 гг.: Сб. / Сост. И.В. Понкин / Консорциум специалистов по спорт. праву. – М.: Буки Веди, 2016. – 230 с.

⁹¹⁰ The Independent commission Final Report № 1, November 9, 2015 // <https://wada-main-prod.s3.amazonaws.com/resources/files/wada_independent_commission_report_1_en.pdf>.

⁹¹¹ McLaren Independent Investigations Report into Sochi allegations // <<https://www.wada-ama.org/en/resources/doping-control-process/mclaren-independent-investigations-report-into-sochi-allegations>>; <https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/20160718_ip_report_newfinal.pdf>.

дважды: 1-й раз – нейтрально в названии Паралимпийских игр, 2-й раз – в ничего не разъясняющей сноске к диаграмме, сведения в которой опровергнуты летом 2016 г. Отчёт Паунда-Макларена от 09.11.2015 и Доклады Р. Макларена от 16.07.2016 и от 09.12.2016 не имели юридической силы как основания ограничительных или запретительных мер в отношении российских спортсменов, спортивных организаций и сборных. Но на основании первых двух из них российская сборная удивительным образом была отстранена от участия в Паралимпиаде, а ряд спортсменов – и от участия в Олимпиаде. Третий так же уже причинил немало вреда.

Принципиально соглашаясь с позицией о недопустимости распространения и употребления допинговых средств в спорте, вместе с тем, следует отметить, что все три документа обладали настолько критическими недостатками и отчасти были настолько явно сфальсифицированы, что, в принципе, не могли рассматриваться в качестве основания для принятия каких-либо рестриктивных и репрессивных мер в отношении российских спортивных организаций и российских спортсменов⁹¹².

Международные спортивные организации должны пользоваться определённым иммунитетом от вмешательства в свою деятельность со стороны органов публичной власти конкретных государств. Но и государства, соответственно, должны сохранять суверенитет перед международными спортивными организациями. Грубые безответственные действия «дирижёров» событий 2015–2016 гг. в международном спорте повлекли то, что порядок (порядок вещей), столь долго выстраивавшийся многие десятилетия, оказался нарушен, отношения дезорганизованы, в них привнесены мощные детерминанты энтропии (хаоса). Ничего, кроме вреда, не принесёт международному спорту открытый сейчас «ящик Пандоры». Требования лишить Россию права проведения Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 года уже озвучены.

Проблема, однако, заключается в том, что даже если гипотетически допустить, что все стороны сегодня пришли к согласию и начали действовать предельно добросовестно, то пока всё равно нет решения (развёрнутой и с высокой степенью детализации концепции), как именно должны быть наиболее эффективно организованы распределение, разграничение и интерреляция юрисдикции государства и компетенции («юрисдикции») международной спортивной организации. Этот вопрос

⁹¹² Понкин И.В., Гребенников В.В., Кузнецов М.Н., Слободчиков В.И., Богатырев А.Г., Ботнеев В.К., Редькина А.И. Юридический анализ докладов ВАДА против российского спорта 2015–2016 гг.: Сб. / Сост. И.В. Понкин / Консорциум специалистов по спорт. праву. – М.: Буки Веди, 2016. – 230 с.

весьма недостаточно исследован, обсуждён и воплощён в какие-то практические решения, нуждается в серьёзном научном осмыслении.

Как пишут Б. Гарсиа и Х.-Э. Мейер, частные организации, осуществляющие уникальное управление в каких-либо сферах (такие, как международные спортивные организации), обеспечивают институциональное равновесие в соответствующих сферах. Существуют разные подходы к определению взаимодействия между «частной властью» (которая рассматривается как способность негосударственных субъектов сотрудничать в трансграничных рамках с целью установления правил и стандартов поведения, которые воспринимаются в качестве приемлемых (и соответственно – подлежащих обязательному применению) агентами, не участвующими в разработке и установлении таких правил) и государственной властью. Согласно одному из подходов, всё равно существует некоторая иерархичность, которая предполагает необходимость международных частных организаций подчиняться решениям государств. Соответственно, с такой точки зрения, государства вправе определённым образом влиять на деятельность и решения международных спортивных организаций. Согласно противоположному подходу, в зависимости от того, насколько авторитетными являются международные неправительственные организации, они могут даже навязывать государствам принятие определённых норм в соответствующих сферах. Такие крупные международные неправительственные организации в сфере спорта, осуществляющие управление соответствующими видами спорта, как, например, ФИФА, не всегда могут справиться с масштабными проблемами (которые также могут затрагивать и затрагивают в большинстве случаев и публичные интересы), соответственно, вмешательство со стороны национальных органов публичной власти является необходимым в некоторых случаях, к числу которых могут быть отнесены проблемы в сфере управления, а также серьёзные случаи неправомерных действий со стороны должностных лиц самой такой организации⁹¹³.

По словам Кена Фостера, одной из особенностей международного спорта является то, что деятельность международных спортивных федераций, в принципе, не может быть урегулирована национальными органами публичной власти конкретных государств в силу автономности спортивного нормативного порядка. Международные спортивные

⁹¹³ *García B.G., Meier H.-E.* The Power of FIFA over National Governments: A New Actor in World Politics? // FLACSO-ISA Joint International Conference, Global and Regional Powers in a Changing World (23–25 July 2014, University of Buenos Aires, Argentina). – Buenos Aires, 2014. <https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/15885/1/FIFA%20and%20national%20governments_ISA%20FLACSO_conference.pdf>. – 30 p. – P. 2, 4, 5, 24.

федерации пользуются определённым иммунитетом (который сродни дипломатическому иммунитету) от такого вмешательства, в том числе вмешательства посредством нормативно-правовых инструментариев. Такой иммунитет международных спортивных федераций от национальных правовых режимов проистекает из их международного характера, а также из характера их управления. В качестве примера международной спортивной организации, имеющей ряд элементов, схожих с элементами дипломатического иммунитета, закреплённых в международном праве, обоснованно указать Международный олимпийский комитет, который, по обоснованному мнению указанного автора, функционирует практически как «квази-государство», а государства, естественно, не подсудны национальным судам других государств, согласно нормам международного права. Режим глобального управления в сфере спорта имеет иммунитет и неподсуден национальным судам, и таким образом, существует частная транснациональная нормативная система, не подлежащая национальному государственному контролю⁹¹⁴. Как отмечают Майкл Белофф, Тим Керр и Мари Деметриу, по их мнению, роль национальных судов государств должна быть как можно меньшей в разрешении международных спортивных споров, поскольку в противном случае развитие соответствующих международных спортивных механизмов будет затруднено⁹¹⁵.

Некоторый круг правовых оснований и возможностей государства вмешиваться в дела международных спортивных организаций установлен Конвенцией Совета Европы о манипуляции спортивными соревнованиями от 18.09.2014⁹¹⁶.

Согласно статье 19 Конвенции Совета Европы о манипуляции спортивными соревнованиями от 18.09.2014, каждая сторона вправе принимать законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для установления юрисдикции в отношении коррупционных преступлений, если такое преступление было совершено:

- на территории соответствующего государства;
- на борту воздушного судна, зарегистрированного в соответствии с законодательством такого государства;
- на борту судна, плавающего под его флагом;

⁹¹⁴ Foster K. Is There a Global Sports Law? // *Lex Sportiva: What is Sports Law?* / Ed. by R.C.R. Siekmann, J. Soek. – The Hague: Springer Science & Business Media, 2012. – 391 p. – P. 35–52. – P. 37, 47. Foster K. Global Administrative Law: The next step for Global Sports Law? // *Sport and the Law Journal*. – 2011. – Vol. 19. – № 1. – P. 45–51. – P. 46.

⁹¹⁵ *Beloff M.J., Kerr T., Demetriou M.* Sports law [Спортивное право]. – Oxford: Hart Publishing, 1999. – xi; 309 p. – P. 257.

⁹¹⁶ Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions of 18.09.2014 // <<http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016801cdd7e>>.

– одним из его граждан либо лицом, постоянно проживающим на его территории.

Кроме того, согласно статьям 22 и 23 названной Конвенции, стороны вправе принимать законодательные и иные меры для наложения на лиц, виновных в совершении соответствующих коррупционных правонарушений, санкций, включающих в себя лишение свободы, которые могут повлечь за собой экстрадицию в соответствии с внутренним законодательством.

Несмотря на то что действие данной Конвенции не может распространяться на США, интерес она представляет, как отражающая позицию по данному вопросу крупной международной межправительственной организации.

Европейский Парламент в своей Резолюции от 11.06.2015 № 2015/2730(RSP) «О последних разоблачениях по коррупционным делам в ФИФА высокого уровня»⁹¹⁷ указал, что «поскольку:

– 14 должностных лиц ФИФА были арестованы 27 мая [2015 года] в Цюрихе швейцарскими органами власти по запросу Департамента юстиции США, основанному на обвинении в отмывании денег, взяточничестве, вымогательстве и мошенничестве;

– ФИФА в течение многих лет работает как неподотчётная, непрозрачная и известно коррумпированная организация, и недавние аресты подтвердили наличие системных, широко распространившихся и систематических мошенничества и коррупции в ФИФА (а не отдельные случаи недостойного поведения, как утверждал президент ФИФА Йозеф Блаттер),

то Европейский Парламент:

– призывает спортивные организации, государства-члены Европейского Союза и Европейский Союз в полной мере сотрудничать в рамках текущих и будущих расследований обвинений ФИФА в коррупции;

– подчёркивает исключительную важность расследования органами публичной власти Швейцарии и США относительно решений, принятых Исполнительным комитетом ФИФА в отношении проведения Чемпионата мира по футболу в 1998, 2010, 2018 и 2022 годах;

– призывает Европейский Союз внимательно следить за процессом расследования и обеспечивать условия для объективного внешнего расследования».

По мнению Европейского Парламента, отражённому в указанной Резолюции, надлежащее управление в спорте является условием для

⁹¹⁷ European Parliament resolution of 11 June 2015 on recent revelations on high-level corruption cases in FIFA (2015/2730(RSP)) / European Parliament // <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0233&language=EN&ring=P8-RC-2015-0548>>.

автономии и саморегулирования спортивных организаций в соответствии с принципами прозрачности, подотчётности и демократии, а также необходимо для проведения нетерпимой к коррупции политики.

Также Европейский Парламент указал в вышеуказанной Резолюции, что с учётом транснационального характера коррупции в спорте, борьба с ней требует более эффективного сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами, включая органы публичной власти, в частности, правоохранительные органы.

В докладе неправительственной международной организации по борьбе с коррупцией Transparency International под названием «Почему спорт не имеет иммунитета к коррупции» указывается, что одной из предполагаемых причин коррупции в спорте являются тесные (практически аналогичные семейным) отношения в большинстве международных спортивных федераций, которые можно рассматривать как в положительном ключе – как создающие эффективную основу для возможного обмена общими ценностями и опытом, так и в негативном смысле, поскольку, как указано в докладе, слово «семья» в таком контексте может связываться с мафией: в спортивных федерациях таким образом может иметь место круговая порука и неисполнение норм права. Однако, согласно выводам данного доклада, это не означает, что спорт в принципе поражён коррупцией сам по себе. Спорт не является по природе своей коррумпированной системой, однако спорт может быть мишенью для преступности, он уязвим к коррупции в силу, возможно, некоторых его существенных характеристик. В частности, к таким характеристикам относят (в сочетании) достаточно крупные суммы денег, которые проходят через международные спортивные федерации, а также автономность, самоуправление таких организаций. Для эффективной профилактики коррупции в спорте, соответственно, необходимы признание проблемы, её глубокий и систематический анализ, а также разработка мер пресечения. В данном докладе сказано, что одним из наиболее мощных инструментов борьбы с коррупцией в спорте является обеспечение прозрачности. Кроме того, учитывая ограниченные возможности органов публичной власти вмешиваться в международный спорт, следует принимать иные меры. В названном докладе также указывается, что вмешательство со стороны органов публичной власти в международный спорт ставит таким образом под угрозу его автономность, и поэтому должны быть найдены иные альтернативные меры. Например, могут создаваться независимые комиссии по этике для нахождения наилучшего баланса между

автономностью спорта и необходимостью серьёзного государственного вмешательства⁹¹⁸.

Актуализируется крайне важный для будущего ФИФА (и в целом для международного спорта) вопрос о том, какие именно меры следует безотлагательно предпринять, чтобы, введя новые механизмы самоочищения от коррупционеров, вместе с тем, предупредить незаконное вмешательство иностранных юрисдикций во внутренние дела международного спорта в будущем. Как этого достичь, какие усиленные иммунитеты международных спортивных чиновников следует ввести, каково содержание этих иммунитетов, кем они должны устанавливаться, как заставить государства признавать и уважать эти иммунитеты, и, не менее важно, как уравновесить эти иммунитеты действенными механизмами противодействия коррупции, – это сегодня самые насущные вопросы, от релевантных ответов на которые зависит будущее международного спорта⁹¹⁹.

Актуален вопрос об особенностях интерреляций (в том числе иерархии) норм *lex sportiva* (норм внутренней нормативной регламентации международной спортивной организации) и норм международной конвенции (акта международного публичного права). Это не праздный или абстрактно-академический, а имеющий высокую актуальность и самое непосредственное отношение к происходящему ныне вопрос.

К примеру, нормы какого акта имеют более высокую нормативную силу по тем или иным ключевым вопросам – нормы Всемирного антидопингового кодекса и других документов Всемирного антидопингового агентства, с одной стороны, или Международная конвенция ЮНЕСКО о борьбе с допингом в спорте от 19.10.2005⁹²⁰ либо Конвенция против применения допинга от 16.11.1989⁹²¹ – с другой?

Всемирное антидопинговое агентство притязает на абсолютное доминирование, делая это достаточно изощрённо: по существу, мы имеем сегодня дело с имплицитно-распределённой системой субъектов. ВАДА заявляет, что только расследует нарушения антидопинговых правил и само никого не отстраняет, не дисквалифицирует и не лишает. «Независимые

⁹¹⁸ Bures R. Why sport is not immune to corruption / Transparency International // <https://www.coe.int/t/dg4/epas/Source/Ressources/EPAS_INFO_Bures_en.pdf>. – 2008. – 27 p. – P. 18–21.

⁹¹⁹ Понкин И.В., Шевченко О.А., Понкина А.И. Пределы вторжения национальных юрисдикций государств и иммунитеты в международном спорте: на примере событий 2015 года в ФИФА // Спорт: экономика, право, управление. – 2016. – № 3. – С. 32–36

⁹²⁰ Международная конвенция о борьбе с допингом в спорте от 19.10.2005 // <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/doping_in_sport.shtml>.

⁹²¹ Конвенция против применения допинга от 16.11.1989 // <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007b0fb>>.

комиссии» и «независимые персоны» при ВАДА или по поручению ВАДА заявляют, что только делают выводы (без всяких рекомендаций и требований), а Международный олимпийский комитет и Международный паралимпийский комитет заявляют, что они тут ни при чём, а только выносят свои решения на основании презюмирования документов, полученных от указанных комиссий и персон, как достоверных и исчерпывающе доказательных, даже как обладающих преюдицией.

Интерреляции между компетенциями международных спортивных организаций и юрисдикциями государств должны подчиняться следующей логике:

1. Интерреляции автономного внеправового (экстра-правового) нормативного порядка в сфере спорта и государственного правового порядка (как части порядка публичного) в сфере спорта должны быть направлены на достижение баланса интересов международных спортивных организаций и государств (межгосударственных союзов), а также баланса интересов международных спортивных организаций и национальных спортивных организаций.

2. Международные спортивные организации должны пользоваться определённым иммунитетом от вмешательства в свою деятельность со стороны органов государственной власти конкретных государств. Деятельность международных спортивных федераций не может быть урегулирована (в полной мере и даже в превалирующей мере) национальными органами публичной власти конкретных государств. Но государства вправе определённым образом влиять на деятельность и решения международных спортивных организаций; пределы этого влияния детерминированы автономностью спорта.

3. Государства должны и вправе сохранять свой суверенитет перед международными спортивными организациями. Никакая международная спортивная организация (межгосударственная или неправительственная) не вправе притязать и добиваться иерархически более высокой позиции и большей юридической значимости своих решений по отношению к юрисдикции государства, кроме как в исчерпывающе нормативно определённой в своих границах сфере исключительной компетенции международной спортивной организации.

4. Никакая международная спортивная организация (межгосударственная или неправительственная) не вправе устанавливать, поддерживать или добиваться абсолютного доминирования в сфере борьбы с употреблением допинга и/или иными правонарушениями в спорте и притязать на концентрацию в одном центре (в своём лице) монопольных, исключительных полномочий по нормативному регулированию, интерпретации нормативных актов в сфере антидопинговой деятельности,

проведению антидопинговых расследований, реализации квазисудебных полномочий по принятию решений о виновности спортсменов и иных лиц в нарушениях антидопинговых требований и решений о наложении санкций.

5. Никакая международная спортивная организация (межгосударственная или неправительственная) не вправе вторгаться в область полномочий органов публичной власти государств в части расследований правонарушений в сфере спорта. Никакое государство не вправе вторгаться в область полномочий органов международной спортивной организации в части расследований правонарушений в сфере спорта, если такие полномочия международной спортивной организации установлены нормативным актом этой международной организации, не вступающим в непримиримое, критическое противоречие с публичным порядком государства.

Решения накопившихся проблем могут быть найдены в назревшем кардинальном изменении системы документов международного спортивного права, в том числе через детализированное закрепление оснований, условий и омологированных алгоритмов интерреляций юрисдикции государства и компетенции («юрисдикции») международной спортивной организации, интерреляций юрисдикции международной организации с публично-правовым статусом и компетенции («юрисдикции») международной спортивной организации, в решении проблемы иммунитета чиновников неправительственных спортивных организаций, установлении пределов вмешательства государства в их дела и пределов вмешательства этих чиновников в дела государства, в кардинальной омологации всей мировой системы антидопингового контроля.

§ 8.5. Нормы о юрисдикционных и внеюрисдикционных третейских и других судах по разрешению спортивных споров в зарубежном законодательстве

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

Начавшаяся в российской науке спортивного права дискуссия относительно правовой и фактической обоснованности увязанности процедур рассмотрения возникающих в России спортивных споров на подлежащий созданию российский суд, а не на Спортивный арбитражный суд в г. Лозанна (Швейцария), тем более – на фоне отсутствия реально действующих российских альтернативных указанному суду инстанций и существенной редуцированности правовых возможностей до недавнего времени рассмотрения таких споров в России (например, в части трудовых споров в спорте), определяет необходимость обращения к зарубежному опыту регулирования референтных вопросов.

В настоящем параграфе рассмотрен опыт Аргентины, Бразилии, Греции, Испании, Италии, Канады, Китая, Мексики, Португалии и Франции.

Аргентина

Статьями 23 и 24 **Закона Аргентины от 15.02.1973 № 20.160 «Статус профессионального футбольного игрока»**⁹²² установлены статус и правовые основы деятельности **Арбитражного суда по профессиональному футболу Аргентины**.

Как устанавливает статья 23 указанного Закона Аргентины, Арбитражный суд по профессиональному футболу Аргентины состоит из двух представителей со стороны государства, назначаемых органом исполнительной власти Аргентины по представлению Министерства социального обеспечения и труда Аргентины, двух представителей Ассоциации футбола Аргентины, а также двух представителей соответствующего профессионального союза. При этом члены данного Арбитражного суда по профессиональному футболу Аргентины должны быть адвокатами, запись о которых должна быть внесена в соответствующий реестр в течение не менее пяти лет и которые в данном случае осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе. Представители же со стороны государства, входящие в состав Арбитражного суда по профессиональному футболу Аргентины, не должны в течение последних пяти лет, предшествующих их назначению, занимать

⁹²² Ley № 20.160 de 15.02.1973 «Estatuto del Jugador de Fútbol Profesional» // Boletín Oficial. – 23.02.1973. <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/32637/norma.htm>>.

руководящие или консультативные должности в Ассоциации футбола Аргентины, её аффилированных организациях либо в профессиональном союзе.

Арбитражный суд по профессиональному футболу Аргентины обладает юрисдикцией по разрешению следующих категорий споров:

– индивидуальные споры, возникающие между профессиональными игроками и клубами по поводу отношений между ними, устанавливаемыми соответствующими договорами;

– дисциплинарные споры по поводу налагаемых клубами санкций в отношении игроков, которые последние считают несправедливыми или необоснованными (согласно статье 24 названного Закона Аргентины).

Согласно статье 25 рассматриваемого Закона Аргентины, разбирательство осуществляется по упрощённой процедуре, после чего данным органом выносится решение, которое оглашается в течение 30 дней после подачи заявления или жалобы. При этом данная статья также предусматривает возможность продления данного срока на пятнадцать дней в случае физической невозможности разрешения дела за указанный период.

Решения Арбитражного суда по профессиональному футболу Аргентины подлежат обжалованию исключительно в случае необоснованности, незаконности или недействительности судебной процедуры, либо в случаях, когда налагаемая судом санкция заключается в отстранении от деятельности более чем на 30 дней, либо когда решением данного органа прекращается действие договора. Обжалование решения данного суда осуществляется посредством обращения с соответствующим заявлением в Национальную апелляционную палату по трудовым спорам в течение 5 дней с момента его оглашения (в соответствии со статьёй 25 Закона Аргентины от 15.02.1973 № 20.160 «Статус профессионального футбольного игрока»).

Бразилия

Бразильское законодательство о спорте не предусматривает деятельности специализированных третейских судов, осуществляющих разрешение споров, возникающих в данной сфере, однако опыт Бразилии в данном вопросе примечателен тем, что в данном государстве создана система спортивной юстиции.

Согласно статье 49 **Федерального закона Бразилии от 24.03.1998 № 9.615 (ред. от 28.07.2016) «Об общих правилах спорта и о других вопросах» («Закона Пеле»)**⁹²³, в Бразилии функционирует система

⁹²³ Федеральный закон Бразилии от 24.03.1998 № 9.615 (ред. от 28.07.2016) «Об общих правилах спорта и о других вопросах» [Lei № 9.615, de 24 de Março de 1998]

органов спортивной юстиции, входящие в которую органы по разрешению споров осуществляют рассмотрение дел о дисциплинарных нарушениях, а также в отношении проведения спортивных соревнований (статья 50).

Как устанавливает статья 52 указанного закона, органы, входящие в систему спортивной юстиции, являются автономными и независимыми от органов, осуществляющих управление в сфере спорта. К числу органов спортивной юстиции относятся: Верховный суд спортивной юстиции, осуществляющий разрешение споров с участием национальных спортивных организаций, реализующих управление в данной сфере; суды спортивной юстиции, осуществляющие разрешение споров с участием региональных спортивных организаций, реализующих управление в данной сфере; а также дисциплинарные комитеты.

Более подробно деятельность органов системы спортивной юстиции Бразилии регулируется **Бразильским Кодексом спортивной юстиции (ред. от 2013 года)**⁹²⁴.

Действие Бразильского Кодекса спортивной юстиции распространяется на национальные и региональные организации, осуществляющие управление спортом, национальные и региональные спортивные лиги, спортивные организации, профессиональных и непрофессиональных спортсменов, арбитров, их ассистентов, на физических лиц, осуществляющих профессиональную деятельность в сфере спорта, таких, как врачи, тренеры, управляющие и иные лица, а также на иные субъекты, включённые в национальную спортивную систему Бразилии (согласно § 1 статьи 1 указанного Кодекса)⁹²⁵.

Согласно статье 25 Бразильского Кодекса спортивной юстиции, в компетенцию Верховного суда спортивной юстиции Бразилии входит разрешение дел, связанных, в том числе со спорами между региональными организациями, осуществляющими управление спортом; а также связанных с полномочиями членов и органов национальных организаций, осуществляющих управление спортом в Бразилии. Кроме того, данный орган выступает в качестве апелляционной инстанции для отдельных категорий споров, возникающих в сфере спорта⁹²⁶.

«Istitui normas gerais sobre desporto e dá outras providências» (Lei Pelé)] /<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm>.

⁹²⁴ Código Brasileiro de Justiça Desportiva // <http://cdn.cbf.com.br/content/201507/20150709151309_0.pdf>; Resolução № 37 de 1 de novembro de 2013. Altera dispositivos do Código Brasileiro de Justiça Desportiva // <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/conselhoEsporte/resolucoes/resolucao%2037.pdf>>.

⁹²⁵ Resolução № 29/09 CNE de 10 de dezembro de 2009. Altera dispositivos do Código Brasileiro de Justiça Desportiva // <<http://cdn.cbf.com.br/content/201210/1041889652.pdf>>.

⁹²⁶ Resolução № 29/09 CNE de 10 de dezembro de 2009. Altera dispositivos do Código Brasileiro de Justiça Desportiva // <<http://cdn.cbf.com.br/content/201210/1041889652.pdf>>.

Греция

В Греции осуществляет свою деятельность система спортивных судебных органов, созданных для разрешения споров отдельных категорий, возникающих в сфере спорта, в частности связанных с соблюдением правил спорта, с решениями спортивных организаций, а также с соблюдением некоторых положений законодательства о спорте⁹²⁷.

К таким органам относятся следующие:

– комиссии по разрешению финансовых споров, которые рассматривают дела в первой и апелляционной инстанциях и которые учреждены регламентными документами спортивных федераций в качестве постоянно действующих арбитражных органов;

– дисциплинарные трибуналы для командных видов спорта (как для профессионального, так и для любительского спорта), состоящие из одного или трёх судей;

– Высший совет по разрешению спортивных споров, который действует в качестве апелляционной инстанции. Решения Высшего совета по разрешению спортивных споров могут пересматриваться только Высшим государственным административным судом Греции, и исключительно с точки зрения определения их легитимности⁹²⁸.

Решения указанных органов, имеющие административный характер, касающиеся дисциплинарных вопросов, подлежат исполнению⁹²⁹.

Пункт 1 статьи 131 «Арбитражная оговорка – присоединение к Конвенции» Закона Греции от 16.06.1999 № 2725/1999 (ред. от 2012 года) «О любительском и профессиональном спорте и о других положениях»⁹³⁰ устанавливает обязательность арбитражной оговорки в трудовых договорах спортсменов, в уставах спортивных клубов, спортивных акционерных обществ, профессиональных ассоциаций, спортивных ассоциаций и федераций, в предписаниях и правилах спортивных лиг Греции по каждому виду спорта.

Согласно пункту 1 статьи 119 указанного Закона Греции, в спортивных федерациях и профессиональных спортивных ассоциациях

⁹²⁷ Panagiotopoulos D. International Sports Rules' Implementation – Decisions Executability: The Bliamou Case // Marquette Sports Law Review. – 2004. – Vol. 15. – № 1. – 12 p. – P. 4. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1312&context=sportslaw>>.

⁹²⁸ Panagiotopoulos D. International Sports Rules' Implementation – Decisions Executability: The Bliamou Case // Marquette Sports Law Review. – 2004. – Vol. 15. – № 1. – 12 p. – P. 4. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1312&context=sportslaw>>.

⁹²⁹ Panagiotopoulos D. International Sports Rules' Implementation – Decisions Executability: The Bliamou Case // Marquette Sports Law Review. – 2004. – Vol. 15. – № 1. – 12 p. – P. 5. <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1312&context=sportslaw>>.

⁹³⁰ Закон Греции от 16.06.1999 № 2725/1999 (ред. от 2012 года) «О любительском и профессиональном спорте и о других положениях» [Νόμος 2725/1999 «Ερασιτεχνικός και επαγγελματικός αθλητισμός και άλλες διατάξεις»] // ФЕΚ. –17.06.1999. – № 121 Α. <<http://www.e-nomothesia.gr/kat-athlitisimos/n-2725-1999.html>>.

(где таковые имеются) по командным видам спорта (футболу, баскетболу, волейболу, гандболу, водному поло) рекомендуется создание самостоятельных первичных арбитражных органов для разрешения спортивных споров в соответствии с тем, как это определено в положениях данного Закона. По решению компетентного министра спорта, может создаваться единый (укрупнённый по юрисдикции) юрисдикционный арбитражный орган.

Представляет интерес греческий **Высший совет по разрешению спортивных споров** (Ανωτάτου Συμβουλίου Αθλητικών Διαφορών), указанный в пункте 1 статьи 121 рассматриваемого греческого закона, а также урегулированный Главой II «Высший совет по разрешению спортивных споров» рассматриваемого Закона Греции (статьи 123 – 128). Так, статья 123 «Формирование Высшего совета по разрешению спортивных споров (A.S.E.A.D.)» Закона Греции от 16.06.1999 № 2725/1999 (ред. от 2012 года) «О любительском и профессиональном спорте и о других положениях» устанавливает соответствующие требования к порядку формирования этого органа (структура, состав из 15 членов и т.д.). Статья 124 «Юрисдикция – полномочия A.S.E.A.D.» определяет предметы споров, по которым греческий Высший совет по разрешению спортивных споров вправе принимать к рассмотрению и разрешать дела. Статьи 125 – 128 устанавливают ряд процедурных и иных требований.

Испания

На национальном уровне в Испании действующее законодательство о спорте не предусматривает какого-либо единого органа, созданного специально для разрешения споров, возникающих в сфере спорта. Однако необходимо отметить, что раздел XIII «Внесудебное разрешение спортивных споров» **Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»**⁹³¹ содержит отдельные положения, устанавливающие некоторые обязательные требования к разрешению спортивных споров во внесудебном порядке.

Как устанавливает статья 87 указанного Закона Испании, спорные вопросы юридико-спортивного характера, которые возникают или могут возникнуть между спортсменами, тренерами, судьями или арбитрами, спортивными клубами, их членами, испанскими спортивными федерациями, профессиональными спортивными лигами и другими заинтересованными сторонами, могут быть разрешены посредством

⁹³¹ Закон Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. на 01.05.2015) «О спорте» [Ley № 10/1990, de 15 de octubre de 1990, del Deporte] // Boletín Oficial del Estado. – 17.10.1990. – № 249. Última actualización publicada el 01.05.2015 – <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-25037>.

применения таких способов, как примирение или арбитраж, в сроки и на условиях, определённых государственным законодательством.

Указанные способы разрешения споров предназначены для разрешения любых спорных моментов, возникающих между заинтересованными сторонами во время применения спортивных регламентных норм, которые напрямую не включены в положения данного нормативно-правового акта либо в положения актов, принятых в его развитие.

С этой целью положения уставов спортивных клубов, испанских спортивных федераций и профессиональных лиг могут предусматривать функционирование систем примирения или арбитража. Данные положения должны, по меньшей мере, включать в себе следующее:

- способы выражения заинтересованными сторонами намерения прибегнуть к такой системе разрешения споров;
- обязательные условия, при которых возможно обращение заинтересованных сторон к указанным системам примирения или арбитража;
- органы и лица, ответственные за разрешение или рассмотрение указанных споров в порядке примирения или арбитража;
- нормы, касающиеся возможности отвода лиц, осуществляющих рассмотрение таких споров;
- процессуальные положения и принципы, в соответствии с которыми происходит разрешение споров в порядке примирения или арбитража.

При этом решения, принимаемые такими органами, подпадают под действие законодательства Испании, касающегося арбитража (статья 88 Закона Испании от 15.10.1990 № 10/1990 (ред. от 01.05.2015) «О спорте»).

На региональном уровне в Испании наблюдается несколько иная ситуация.

В Автономном сообществе Мадрид осуществляет свою деятельность единый орган по разрешению некоторых отдельных категорий споров, возникающих в сфере спорта, – Комиссия по спортивно-правовым вопросам Автономного сообщества Мадрид, являющаяся высшим органом по дисциплинарным и ряду других вопросов на территории Автономного сообщества Мадрид, созданным при Совете, отвечающем за проведение спортивных соревнований, в отношении которого данная Комиссия пользуется полной функциональной автономностью, а также автономностью в отношении спортивных федераций, клубов и других спортивных организаций (статья 1 **Декрета Автономного сообщества Мадрид от 1997 года № 100/1997 (ред. от 2016 года) «О полномочиях и деятельности Комиссии по спортивно-**

правовым вопросам Автономного сообщества Мадрид⁹³²). Согласно статье 2 названного Декрета Автономного сообщества Мадрид, в полномочия данного органа входит, в числе прочего, рассмотрение и разрешение споров по обжалованиям действий спортивных организаций дисциплинарного характера, а также решений избирательных органов спортивных организаций на территории Автономного сообщества Мадрид.

Италия

В Италии представляют интерес Высший суд спортивной юстиции (Alta Corte di Giustizia Sportiva) и Национальный спортивный арбитражный трибунал (Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport e disciplina degli arbitri).

Деятельность данных органов не определена в законодательстве о спорте Италии напрямую, однако правовые основы функционирования системы спортивной юстиции закреплены в **Декрете-Законе Италии от 19.08.2003 № 220 (ред. от 17.10.2003) «Важные положения о спортивной юстиции»**⁹³³, который гарантирует автономность и независимость спортивного порядка.

Согласно пункту «h-bis» части 2 статьи 7 **Законодательного Декрета Италии от 23.06.1999 № 242 «О реорганизации Национального олимпийского комитета Италии – CONI»**⁹³⁴, Национальный совет Национального олимпийского комитета Италии определяет общие критерии разрешения споров в рамках спортивной юстиции в соответствии с установленными принципами, к которым, в частности, относятся обеспечение состязательности сторон, беспристрастности, справедливости, соблюдения разумных сроков и мотивированности.

Согласно статье 3 **Кодекса спортивной юстиции Италии от 2015 года**⁹³⁵, в национальную систему спортивной юстиции входят органы спортивных федераций, к числу которых отнесены национальные спортивные судьи, территориальные спортивные судьи и апелляционные национальные судьи и трибуналы, а также Коллегия спортивных дел, которая выступает в качестве последней инстанции в определённых

⁹³² Decreto № 100/1997 competencias y funcionamiento de la Comisión Jurídica del deporte de la Comunidad de Madrid // <<http://www.madrid.org/wleg/servlet/Servidor?opcion=VerHtml&nnorma=253&cdestado=P>>.

⁹³³ Decreto-Legge 19 agosto 2003, № 220 «Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva» // Gazzetta Ufficiale. – 20.08.2003. – № 192. <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003;220>>.

⁹³⁴ Decreto Legislativo «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI» del 23 Luglio 1999, № 242 // Gazzetta Ufficiale. – 29.07.1999. – № 176. <<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/07/29/099G0324/sg>>; <<http://www.coni.it/it/coni/leggi-e-statuto/testo-coordinato-con-il-d-lgs-n-242-1999.html>>.

⁹³⁵ Codice della Giustizia Sportiva // <<http://www.coni.it/it/documenti/category/15-regolamenti-e-circolari.html?download=155:codice-della-giustizia-sportiva>>.

случаях и пределах (и которая заменила собой Высший суд спортивной юстиции⁹³⁶).

Канада

Согласно пункту «р» статьи 5 **Федерального закона Канады от 19.03.2003 (ред. от 2015) «О физкультурной деятельности и спорте»**⁹³⁷, государство (федеральные власти в лице уполномоченного министра) поощряет и поддерживает альтернативные способы разрешения спортивных споров.

В Канаде осуществляет свою деятельность Канадский центр разрешения спортивных споров (Sport Dispute Resolution Centre of Canada), который был учреждён названным Федеральным законом Канады и статус, полномочия и особенности функционирования которого урегулированы статьями 9 – 36 названного закона.

Канадский центр разрешения спортивных споров представляет собой некоммерческую организацию, которая не является агентом Её Величества, а также не является ведомственной корпорацией или корпорацией Короны. При этом деятельность данного органа и его арбитров и медиаторов также не подпадает под действие **Федерального закона Канады «О федеральных судах»**, то есть названный центр не является федеральным судом, комиссией или советом по смыслу указанного нормативно-правового акта (пункты 1 – 4 статьи 9 Федерального закона Канады «О физкультурной деятельности и спорте»).

В соответствии со статьёй 10 Федерального закона Канады «О физкультурной деятельности и спорте», функции Канадского центра разрешения спортивных споров заключаются в предоставлении спортивному сообществу услуг по альтернативному разрешению спортивных споров, а также в предоставлении информации и обеспечении содействия в разрешении спортивных споров. При этом под спортивными понимаются те споры, которые возникают между спортивными организациями, а также между спортивными организациями и лицами, связанными с ними, в том числе членами таких организаций.

Основные цели функционирования Канадского центра разрешения спортивных споров заключаются в следующем:

– обеспечение доступа к независимой системе альтернативного разрешения споров всем субъектам канадской спортивной системы на национальном уровне;

⁹³⁶ Nuovo Codice di Giustizia sportiva: istituito il Collegio di Garanzia // <<http://www.altalex.com/documents/news/2014/08/14/nuovo-codice-di-justizia-sportiva-istituito-il-collegio-di-garanzia>>.

⁹³⁷ Physical Activity and Sport Act, 2003 // <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-13.4/index.html>>.

– укрепление транспарентности и подотчётности национальной спортивной системы и деятельности национальных спортивных организаций;

– обеспечение справедливого разрешения спортивных споров альтернативными методами;

– обеспечение функционирования относительно недорогого (малозатратного) механизма разрешения спортивных споров⁹³⁸.

Китай

Статья 33 **Закона Китайской Народной Республики от 29.08.1995 «О физической культуре и спорте»**⁹³⁹ устанавливает, что возникающие при проведении спортивных соревнований споры подлежат разрешению в арбитражных органах, ответственных за медиацию и арбитраж в сфере спорта. Порядок учреждения органа, ответственного за медиацию и арбитраж в сфере спорта, и его юрисдикция устанавливаются Государственным советом КНР.

В статье 46 **Постановления от 13.01.2004 о мерах по борьбе с допингом** закреплены возможности добровольного обращения спортсмена в арбитражный спортивный орган в случае дисквалификации, приостановки участия или отстранения от участия в спортивном соревновании⁹⁴⁰.

Деятельность такого арбитражного органа подпадает под регулирование не только вышеуказанного закона, но и Закона КНР от 31.08.1994 «Об арбитраже»⁹⁴¹.

Мексика

Согласно статье 78 **Общего закона Мексики от 05.06.2013 (ред. от 01.06.2016) «О физической культуре и спорте»**⁹⁴² Комиссия по апелляциям и арбитражу в спорте (Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte – CAAD) является децентрализованным органом Секретариата по делам общественного образования (Secretaría de Educación Pública – SEP).

⁹³⁸ About SDRCC // <<http://www.crdscc-sdrcc.ca/eng/about-mission>>.

⁹³⁹ 中国对体育文化和体育中 人民共和国法 // <http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004646.htm>. На англ. языке: <<http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/en/b/1995-08-29/18686.shtml>>.

⁹⁴⁰ Цит. по: 杰. 我国体育仲裁体系归属的立法体例研究 // 体育学刊 [Journal of Physical Education]. – 2007. – Vol. 14. – № 5. <<http://www.chinatyxk.com/editer/doc/20077181613733499.pdf>>.

⁹⁴¹ 中 人民共和国仲裁法 (仲裁法) // <http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content_4624.htm>.

⁹⁴² Ley General de los Estados Unidos Mexicanos de 05.06.2013 de Cultura Física y Deporte // Diario Oficial de la Federación. – 07.06.2013. Última reforma publicada – 01.06.2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCFD_010616.pdf>.

Цель деятельности Комиссии по апелляциям и арбитражу в спорте – рассмотрение апелляций. Кроме того, данная Комиссия выступает в качестве арбитражной комиссии и оказывает услуги по обеспечению примирения сторон и медиации в отношении споров, имеющих спортивную правовую природу, которые возникают или могут возникнуть между спортсменами, тренерами, руководителями в сфере спорта, спортивными организациями и органами. При осуществлении своей деятельности данный орган является в полной мере автономным и выносит свои решения независимо от органов управления в сфере спорта.

Согласно части 1 статьи 79 названного Общего закона Мексики, Комиссия по апелляциям и арбитражу в спорте Мексики осуществляет полномочия по рассмотрению апелляций, подаваемых физическими и юридическими лицами, входящими в национальную систему физической культуры и спорта Мексики, либо внесёнными в Национальный реестр физической культуры и спорта, с целью обжалования действий, бездействия, постановлений и решений спортивных органов или организаций, влияющих на спортивные права заявителей, предусмотренные данным нормативно-правовым актом, регламентами к нему либо проистекающие из их положений.

Необходимые для обеспечения деятельности Комиссии по апелляциям и арбитражу в спорте регламентные документы издаются соответствующим федеральным органом исполнительной власти Мексики, как устанавливает статья 82 указанного Общего закона Мексики.

Статья 149 Общего закона Мексики «О физической культуре и спорте» отдельно предусматривает возможность подачи апелляции на решения спортивных организаций либо в вышестоящие органы по разрешению споров этих же организаций, либо в Комиссию по апелляциям и арбитражу в спорте Мексики.

Португалия

Статья 18 «Спортивная юстиция» **Закона Португалии от 16.01.2007 № 5/2007 (ред. от 06.09.2013) «Об основах физкультурной деятельности и спорта»**⁹⁴³ устанавливает, что споры, вытекающие из действий или бездействия органов спортивных федераций или профессиональных лиг при осуществлении ими публичных полномочий, подлежат правилам разрешения споров в административном порядке (часть 1 данной статьи).

⁹⁴³ Lei № 5/2007, de 16 de janeiro de 2007 – Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto // Diário da República. Série I, de 16.01.2007. – № 11. Alterada por Lei № 74/2013, de 6 de setembro de 2013. <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Desporto_LeiBasesAtividadeFisicaDesporto.aspx>; <<https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2007/01/01100/03560363.pdf>>.

Не подлежат обжалованию в указанном порядке решения компетентных органов по вопросам строго спортивного характера, под которыми понимаются вопросы дисциплинарного или технического характера, возникающие из применения правил игры, а также регламентов и правил проведения спортивных соревнований. При этом к таким вопросам не относятся те, которые связаны с нарушением этических норм в спорте, применением насилия в спорте, с применением допинговых средств в спорте, с коррупцией, расизмом и экстремизмом в спорте (часть 2-2 указанной статьи).

Как устанавливает часть 5 статьи 18 Закона Португалии от 16.01.2007 № 5/2007 (ред. от 06.09.2013) «Об основах физкультурной деятельности и спорта», споры, связанные со строго спортивными вопросами, подлежат разрешению в порядке применения процедур арбитража или посредничества.

Франция

Во Франции законодательством о спорте не предусмотрена обязательность обращения для разрешения спортивных споров в какой-либо единый третейский орган, однако стоит отметить, что определёнными полномочиями по разрешению некоторых категорий споров, возникающих в сфере спорта, наделён Национальный олимпийский и спортивный комитет Франции.

Как устанавливает статья R141-5 **Спортивного кодекса Франции**⁹⁴⁴, обязательным является обращение в данный орган для предварительного урегулирования путём примирения споров, связанных с решениями или действиями спортивных федераций в рамках осуществления ими переданных им государством или определённых уставами полномочий.

Кроме того, регламентными документами Национального олимпийского и спортивного комитета Франции также установлена возможность разрешения данным органом споров, возникающих в сфере спорта, посредством арбитража⁹⁴⁵.

⁹⁴⁴ Code du sport (Dernière modification – 13 février 2017) // <<https://www.legifrance.gouv.fr>>.

⁹⁴⁵ L'arbitrage / Le Comité National Olympique et Sportif Français // <<http://franceolympique.com/art/81-larbitrage.html>>.

Классификация моделей спортивных нормативных порядков по основанию императивности и вектора привязки разрешения споров в сфере спорта к национальным или наднациональным судебным/третейским институциям:

1) модель, предусматривающая на национальном уровне создание единого специализированного органа по разрешению споров, возникающих в сфере спорта, обращение в который обязательно (Канада, Италия, Бельгия):

– со специализированным органом, созданным на государственном уровне, который осуществляет разрешение споров (арбитражный суд, специальная комиссия и т.д.);

– с одним третейским судом или несколькими третейскими судами (негосударственными);

2) модель, не предполагающая создания на национальном уровне единого специализированного органа по разрешению споров, возникающих в сфере спорта, и предусматривающая необходимость разрешения таких споров в наднациональной инстанции (к примеру, в Международном арбитражном спортивном суде в г. Лозанна) либо вообще не учитывающая специфику спортивных споров и относящая такого рода споры к общему порядку разрешения споров;

3) модель, не предполагающая создания на национальном уровне единого специализированного органа по разрешению споров, возникающих в сфере спорта, однако предусматривающая возможность создания такого рода органов заинтересованными сторонами, хотя предметно-объектная область таких споров, подлежащих рассмотрению в указанном органе, может быть законодательно редуцирована.

Вопросы для самоконтроля к Главе 8

1. Назовите факторы, определяющие пределы вмешательства государства в сферу спорта.
2. Что означает автономность спорта?
3. Назовите основные существенные признаки автономности спорта.
4. Какие бывают виды автономности спорта?
5. Приведите определение понятия автономного внеправового (экстра-правового) нормативного порядка.
6. Охарактеризуйте взаимодействие автономного порядка в сфере спорта и публичного порядка.
7. Приведите основные категории источников, регулирующих деятельность международных спортивных организаций.
8. Охарактеризуйте законодательство о разрешении споров в спорте одного зарубежного государства на выбор.

ГЛАВА 9. Административная ответственность в сфере спорта

§ 9.1. Общие вопросы

(Редькина А.И.)

Комплекс мер административной ответственности за правонарушения в сфере спорта является одним из интегральных инструментов государственного управления в сфере спорта.

Для того чтобы административно-правовое регулирование в данной сфере (и в любой) было действительно эффективным, его осуществление для достижения вышеуказанных целей неизбежно связано с установлением административно-правовых требований и ограничений, а также режимов административной ответственности за нарушение этих требований и ограничений.

Н.А. Жабин характеризует административно-правовое регулирование как совокупность (комплекс) воздействия специальных субъектов государственной власти на различные сферы или области общественных отношений, с обязательным учётом особенностей непосредственных объектов управления, а административно-правовое регулирование отношений в сфере спорта – как деятельность органов государственной власти, проявляющуюся в исполнительно-распорядительном по форме и организующем по содержанию воздействию на управляемые объекты, которыми могут быть учреждения физической культуры и спорта, общественные организации в виде спортивных федераций, конкретные спортсмены, тренеры, спортивные судьи. Сущностная характеристика административно-правового регулирования в сфере спорта, по мнению названного автора, находит своё проявление в основных направлениях такого регулирования, к которым отнесено и установление ответственности за нарушение соответствующих правил⁹⁴⁶.

Как указывает А.В. Мелёхин, административный проступок – это противоправное деяние с негативными последствиями, нарушающее общеобязательные правила (нормы) ведения определённых государственно и общественно значимых дел⁹⁴⁷.

⁹⁴⁶ Жабин Н.А. Административно-правовое регулирование отношений в области спорта: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.14 / МГЮА. – М., 2012. – 25 с. – С. 14–15.

⁹⁴⁷ Мелёхин А.В. Правовое регулирование физической культуры и спорта: Уч. – М.: Юрайт, 2014. – 479 с. – С. 394.

Административное правонарушение всегда характеризуется определённой степенью общественной опасности и имеет вредные последствия. Вредные последствия, которые могут наступать в результате совершения такого рода правонарушений в сфере спорта, обладают определённой спецификой, например, в случае, когда само по себе обладающее незначительной общественной опасностью деяние, совершённое на спортивном объекте, где проводится спортивное мероприятие, может привести к серьёзному нарушению интересов организаторов спортивного мероприятия, его участников, зрителей и даже общества и государства, в случае, когда оно влечёт за собой вмешательство в ход проведения такого мероприятия.

Согласно статье 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016)⁹⁴⁸ (далее – КоАП РФ), административным правонарушением признаётся противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Положения статьи 2.2 данного нормативно-правового акта содержат указание на то, что административное правонарушение в любом случае имеет вредные последствия.

Следует отметить, что административное правонарушение и преступление, за совершение которого наступает уголовная ответственность, могут являться схожими по своей сути деяниями, характеризующимися лишь разной общественной опасностью.

Именно степень общественной опасности выступает важным признаком отграничения административного правонарушения от уголовного преступления.

С.В. Алексеев, анализируя вопрос применения административной ответственности в спорте, отмечает, что особенностью административного принуждения являются следующие его черты, вытекающие из отношений в области государственного управления:

– реализуется вовне, т.е. в отношении субъекта, который является по отношению к государственному органу «третьим лицом» и не включён в его структуру (впрочем, возможны и случаи наступления административной ответственности для должностного лица органа государственного управления);

⁹⁴⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – № 1 (Ч. 1). Ст. 1. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант».

- как правило, применяется органами исполнительной власти;
- основаниями его применения являются виновные или объективно-противоправные правонарушения;
- может применяться к юридическим (коллективным) и физическим (индивидуальным) субъектам;
- регулируется административно-правовыми нормами⁹⁴⁹.

⁹⁴⁹ *Алексеев С.В.* Спортивное право России: Уч. / Под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2012. – 1055 с. – С. 514.

§ 9.2. Административная ответственность в сфере спорта в Российской Федерации

(Редькина А.И.)

9.2.1. Законодательство об административной ответственности в сфере спорта на федеральном уровне

Необходимость обеспечения государством общественного порядка и общественной безопасности в связи с проведением спортивных мероприятий напрямую закреплена в федеральном законодательстве Российской Федерации о спорте.

Так, пункт 19 статьи 6 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 22.11.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁹⁵⁰ относит к числу полномочий Российской Федерации в сфере спорта «обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных физкультурных и спортивных мероприятий на объектах спорта».

Подпункт «в» пункта 3 части 1 статьи 8 указанного нормативного правового акта относит к числу полномочий субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта такое полномочие, как «содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на территориях субъектов Российской Федерации».

В настоящее время в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) напрямую правонарушений в сфере спорта касаются лишь несколько статей, а именно – нижеследующие статьи:

– статья 6.18 «Нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним»;

– статья 6.22 «Нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях», касающаяся ограничений на участие в азартных играх в букмекерских конторах и тотализаторах;

– часть 5 статьи 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов», предусматривающая ответственность за загрязнение ледников, снежников

⁹⁵⁰ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242. В ред. от 22.11.2016 – СПС «Гарант».

или ледяного покрова водных объектов либо загрязнение водных объектов, отнесённых к «местам спорта»;

– статья 14.1.1-1 «Нарушение организаторами азартных игр в букмекерской конторе и тотализаторе требований к заключению пари на официальные спортивные соревнования и проведению других азартных игр»;

– часть 5 статьи 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания» (нарушение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения);

– статья 20.31 «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»;

– статья 20.32 «Нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований».

Референтными являются также статьи 3.14 «Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения» и 32.14 «Исполнение постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения».

Ранее действовала также статья 14.15.1 «Нарушение порядка продажи входных билетов и изменение при продаже входных билетов установленной стоимости входных билетов на посещение спортивных мероприятий и церемоний XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи» (утратила силу, согласно Федеральному закону от 21.07.2014 № 210-ФЗ).

Ещё некоторые статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) могут опосредованно распространяться в некоторых случаях на отношения, связанные со спортом.

То есть в основном на федеральном уровне административная ответственность устанавливается за совершение противоправных деяний в связи с проведением спортивных мероприятий, а также за нарушение некоторых антидопинговых норм.

Одним из наиболее интересных и инновационных для России относительно недавних изменений, внесённых в законодательство, устанавливающее административную ответственность, стало введение нового специального субъекта административного правонарушения – посетителя официального спортивного мероприятия, а также нового вида наказания за совершение деяний таким субъектом – административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Статья 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) предусматривает наложение административного штрафа в размере от трёх тысяч до десяти тысяч рублей или обязательные работы на срок до ста шестидесяти часов с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от шести месяцев до трёх лет либо без такового за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, либо наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от шести месяцев до семи лет либо без такового за повторное нарушение указанных правил, либо за совершение указанного правонарушения, повлекшее за собой приостановление либо прекращение официального спортивного соревнования.

Указанные правила содержатся в Правилах поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.12.2013 № 1156 (ред. от 30.01.2014) «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»⁹⁵¹.

Согласно части 1 статьи 3.14, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьёй.

В целом же, законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность следующих категорий лиц за совершение такого рода правонарушений в области физической культуры и спорта:

- тренеры, специалисты по спортивной медицине, иные специалисты в сфере спорта (статья 6.18 КоАП РФ);
- организаторы официальных спортивных соревнований

⁹⁵¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.12.2013 № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований» // Сборник законодательства Российской Федерации. – 23.12.2013. – № 51. – Ст. 6866. В ред. от 30.01.2014 – СПС «Гарант».

(статья 6.22 КоАП РФ, статья 20.32 КоАП РФ);

- организаторы азартных игр (статья 14.1.1-1 КоАП РФ);
- посетители официальных спортивных соревнований (статья 20.31 КоАП РФ);
- собственники, пользователи объектов спорта (статья 20.32 КоАП РФ).

9.2.2. Законодательство об административной ответственности в сфере спорта на уровне субъектов Российской Федерации

В законодательных актах некоторых субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность, также представлены нормы об административной ответственности за правонарушения в сфере спорта.

В целом, можно выделить следующие виды норм об установлении административной ответственности в области физической культуры и спорта, закреплённых в законодательстве субъектов Российской Федерации (в настоящее время или в прошлых редакциях):

- нормы об административной ответственности за нарушение общественного порядка, правил поведения зрителей, в том числе норм общественной нравственности, при проведении спортивных мероприятий;
- нормы об административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения массовых спортивных мероприятий;
- нормы об административной ответственности за нарушение порядка и сроков подачи уведомления при проведении массовых спортивных мероприятий;
- нормы об административной ответственности за нарушение порядка размещения, установки, содержания, эксплуатации и использования малых спортивных форм (сооружений), спортивных, в том числе детских спортивных и придомовых спортивных, площадок и размещённого на них оборудования;
- нормы об административной ответственности за несоблюдение норм безопасности при эксплуатации оборудования спортивных площадок и других спортивных объектов или в местах занятия спортом, а также несоблюдение норм безопасности при организации занятий спортом;
- нормы об административной ответственности за повреждение (порчу) и разрушение, несанкционированный снос спортивных площадок, повреждение их оборудования;
- нормы об административной ответственности за загрязнение, загромождение и захламление спортивных площадок и иных спортивных объектов, а равно загрязнение и порчу их спортивного оборудования, за

несанкционированные проезд и стоянку на спортивных площадках, за выгул на них животных и за иное нарушение санитарных требований в указанных местах;

– нормы об административной ответственности за торговлю «тониками» на спортивных объектах;

– нормы об административной ответственности за принятие ставок частными лицами на спортивных соревнованиях вне установленных для этого законом мест и с иными нарушениями установленного порядка;

– нормы об административной ответственности за нарушения тишины и покоя граждан на спортивных площадках в определённое время;

– нормы об административной ответственности за невыполнение отдельными субъектами отношений в сфере спорта установленных Законом обязанностей;

– нормы об административной ответственности за использование спортивных средств в ненадлежащих местах;

– нормы об административной ответственности за нарушение установленного режима работы спортивных объектов и незаконное воспрепятствование деятельности спортивных организаций;

– нормы об административной ответственности за невозможность восстановления благоустройства после производства работ, связанных с демонтажем спортивных площадок;

– нормы об административной ответственности за допуск в спортивные учреждения граждан в состоянии опьянения;

– нормы об административной ответственности за незаконные ликвидацию, перепрофилирование или приватизацию находящихся в государственной или муниципальной собственности действующих физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений или перевод таких объектов в здания (помещения), ухудшающие условия их деятельности;

– нормы об административной ответственности за нарушение установленного порядка финансирования объектов физической культуры и спорта;

– нормы об административной ответственности за нарушение установленных правил охраны спортивных площадок;

– нормы об административной ответственности за непринятие установленных мер по предотвращению подтопления спортивных площадок талыми или ливневыми или водами аварийной водопроводной, канализационной или тепловой сети.

Приведём пару примеров.

Статья 4 «Нарушение общественного порядка, выразившееся в выбрасывании во время проведения мероприятий на трибуны, спортивные площадки, беговые дорожки, футбольные и хоккейные поля любых предметов, препятствующих их проведению» Закона Иркутской области от 12.11.2007 № 107-оз (ред. от 20.10.2014) «Об административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области»⁹⁵² устанавливает административную ответственность за «нарушение общественного порядка, выразившееся в выбрасывании во время проведения мероприятий на трибуны, спортивные площадки, беговые дорожки, футбольные и хоккейные поля любых предметов, препятствующих их проведению».

Статья 2.7 «Нарушение правил поведения при посещении массовых мероприятий» Закона Республики Карелия от 15.05.2008 № 1191-ЗРК (ред. от 28.07.2016) «Об административных правонарушениях»⁹⁵³ устанавливает административную ответственность за «выбрасывание посторонних предметов на сцены, трибуны, футбольные поля, хоккейные и другие спортивные площадки, водные акватории, беговые дорожки, выход на них во время проведения культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий без разрешения организаторов указанных мероприятий, за исключением случаев, когда указанные действия образуют состав административного правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях».

⁹⁵² Закон Иркутской области от 12.11.2007 № 107-оз «Об административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области» / Принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 24.10.2007 № 35/4-СЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. – 20.11.2007. – № 35. – Т. 1. В ред. от 20.10.2014 – СПС «Гарант».

⁹⁵³ Закон Республики Карелия от 15.05.2008 № 1191-ЗРК «Об административных правонарушениях» / Принят Законодательным Собранием Республики Карелия 17.04.2008 // Собрание законодательства Республики Карелия. – 2008. – № 5. В ред. от 28.07.2016 – СПС «Гарант».

§ 9.3. Административная ответственность в сфере спорта в зарубежных государствах

(Понкин И.В., Редькина А.И.)

В разных государствах с различными правовыми системами, исторически обусловленными особенностями и разными культурными традициями степени общественной опасности (в зависимости от которой деяние может быть отнесено к административному правонарушению или преступлению, за совершение которого наступает уголовная ответственность) могут пониматься по-разному.

Ниже представлены примеры деяний в сфере спорта, противоправность которых признаётся в соответствии с законодательствами нескольких отражённых в примерах ниже зарубежных государств.

В зарубежных государствах нормы, устанавливающие ответственность за совершение правонарушения в области физической культуры и спорта, могут содержаться в профильных нормативно-правовых актах о физической культуре и спорте, либо актах, специально принимаемых для этих целей.

В большинстве зарубежных государств серьёзное внимание уделено не только ответственности посетителей спортивных мероприятий, но и ответственности организаторов спортивных мероприятий.

Аргентина⁹⁵⁴

Ответственность организаций (и их сотрудников)

Статья 4 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность»⁹⁵⁵ предусматривает уголовную ответственность за позволение руководителями, членами руководящих комиссий, служащими и другими работниками спортивных организаций, а также иными лицами, нанятыми ими в любом качестве, концессионерами и их работниками хранения на

⁹⁵⁴ См.: Понкина А.И. Правовое регулирование спорта в государствах Латинской Америки / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 164 с.; Понкин И.В., Соловьёв А.А., Понкина А.И. Правовое обеспечение противодействия противоправному поведению спортивных болельщиков / Под ред. И.В. Понкина / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ; Кафедра спорт. права МГЮА. – М., 2014. – 207 с.

⁹⁵⁵ Ley № 23.184 «Régimen Penal y Contravencional para la violencia en los citados eventos. Responsabilidad Civil» (Sancionada – 30.05.1985; Promulgada – 21.06.1985) // Boletín Oficial. – 25.06.1985. – № 25704. <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/26207/teact.htm>>.

стадионе, являющемся местом массового присутствия, или в его помещениях огнестрельного оружия или взрывных устройств.

Статья 11 названного Закона Аргентины предусматривает, что совершение таких деяний, как пронос на спортивное мероприятие, хранение или ношение огнестрельного оружия либо взрывных устройств, препятствование посредством совершения физических действий проведению спортивного мероприятия на стадионе, являющемся местом массового присутствия, в том числе на непродолжительное время, разрушение или нанесение вреда каким-либо образом движимому и недвижимому имуществу полностью или частично, а также затруднение или задержка нормального функционирования транспорта и сопряжённых с его функционированием объектов по направлениям к стадионам или от таковых, руководителем или администратором спортивного клуба, спортивным руководителем, членом руководящих комиссий при исполнении им своих обязанностей либо в связи с исполнением им своих обязанностей влечёт за собой ужесточение наказания и предполагает наложение дополнительного денежного штрафа в размере от 100 000 до 1 000 000 песо.

При этом спортивная организация, в которой указанное лицо осуществляет свою деятельность, подлежит солидарной ответственности, а соответствующий стадион может быть закрыт по решению судьи на срок до 60 суток.

Статья 43 Закона Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность» предусматривает ответственность организаторов спортивного мероприятия за начало его проведения без разрешения соответствующего органа публичной власти либо с разрешения уполномоченного органа публичной власти, но с нарушениями норм безопасности проведения такого мероприятия или положений законодательства о градостроении или о спортивной инфраструктуре.

Ответственность посетителей спортивных мероприятий

Закон Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность» предусматривает уголовную ответственность за совершение следующих деяний при проведении или в связи с проведением спортивного мероприятия, в месте массового присутствия либо в его окрестностях, до, во время или после его проведения, а также во время перемещения групп людей как на спортивный стадион, где проводится мероприятие, так и из него:

– препятствование посредством совершения физических действий проведению спортивного мероприятия на стадионе, являющемся местом

массового присутствия, в том числе на непродолжительное время (статья 7);

– разрушение или нанесение вреда каким-либо образом движимому и недвижимому имуществу полностью или частично (статья 8);

– затруднение или задержка нормального функционирования транспорта и сопряжённых с его функционированием объектов по направлениям к стадионам или от таковых (статья 9).

Кроме того, названный Закон Аргентины устанавливает ответственность за совершение следующих правонарушений:

– нарушение порядка очереди, сформированной для приобретения билетов, входа в место проведения спортивного мероприятия или выхода из этого места, либо несанкционированный проход за ограждение, установленное по периметру для осуществления контроля (статья 24);

– проникновение без разрешения на поле игры, в раздевалки или в какое-либо иное место, предназначенное для участников спортивного мероприятия (статья 26);

– получение доступа или совершение каких-либо действий для получения доступа в сектор спортивного объекта, отличный от того, который соответствует разрешённому приобретённым входным билетом (статья 27);

– нахождение в месте спортивного объекта, отличном от того, которое предназначено для лица в соответствии с организацией мероприятия или предписано компетентным органом публичной власти (статья 27);

– пронос или демонстрация с целью провоцирования сторонников команды соперников флагов или символики других клубов, которые не имеют к соответствующему лицу отношения (статья 29);

– допущение хранения на стадионе флагов или символики клубов, которые могут использоваться лицами, не имеющими к ним отношения, с целью провоцирования сторонников команды соперников, а также допущение совершения таких действий (статья 29);

– подстрекание к совершению насилия посредством плакатов, мегафонов, громкоговорителей, радио и иными средствами массового оповещения (статья 30);

– создание опасности скопления людей или движущейся толпы, представляющей опасность (статья 32);

– препятствование лицом идентификации себя на спортивном мероприятии (статья 33);

– бросание ёмкостей с жидкостью, горячей бумаги, предметов или веществ, которые могут причинить вред или беспокойство третьим лицам (статья 34);

- принятие участия в драке (статья 36);
- пронос, хранение или ношение холодного оружия или других предметов, явно предназначенных для совершения насилия или нападения (статья 38).

Ответственность иных лиц

Закон Аргентины от 21.06.1985 № 23.184 (ред. от 28.02.2008) «Уголовный режим и наказания за применение насилия на спортивных мероприятиях. Гражданская ответственность», устанавливает ответственность за совершение следующих правонарушений:

– если лицо, контролирующее вход посетителей, не передаёт посетителям квитанции, подтверждающие законный вход, либо разрешает доступ без предъявления документа, подтверждающего право посетителя на вход, за исключением случаев, когда такое разрешение было предварительно выдано и подписано организатором спортивного мероприятия (статья 23);

– намеренное не осуществление лицом, ответственным за продажу входных билетов на спортивное мероприятие, их продажи во всех возможных местах продажи, либо их распространение на условиях, отличных от предписанных организатором мероприятия (статья 25);

– допущение хранения на стадионе флагов или символики клубов, которые могут использоваться лицами, не имеющими к ним отношения, с целью провоцирования сторонников команды соперников, а также допущение совершения таких действий (статья 29);

– продажа напитков или еды в бутылках или иных ёмкостях, которые могут использоваться в качестве предметов для совершения нападения в силу своих характеристик (статья 40).

Статья 37 указанного выше Закона Аргентины предусматривает ответственность спортсменов, руководителей, журналистов или участников спортивного мероприятия за нарушение общественного порядка на спортивном мероприятии или подстрекание к его нарушению посредством выражений, жестов или действий.

Великобритания⁹⁵⁶

Ответственность организаций (и их сотрудников)

Статья 36 Закона Великобритании от 1987 года «О безопасности и пожарной безопасности на местах для занятия спортом»⁹⁵⁷ предусматривает ответственность лиц, отвечающих за управление или обеспечение спортивной площадки, на которой находятся зрители спортивного мероприятия, за несоблюдение определённых норм технической и пожарной безопасности. За совершение указанного деяния предусматривается денежный штраф.

Часть 1 статьи 24 Закона Великобритании от 1989 года «О футбольных болельщиках»⁹⁵⁸ предусматривает наступление ответственности юридических лиц в сфере спорта за согласие или попустительство совершению правонарушений, устанавливаемых данным нормативно-правовым актом.

Ответственность посетителей спортивных мероприятий

Законодательство Великобритании содержит многочисленные положения, предусматривающие ответственность посетителей спортивных мероприятий, в частности футбольных болельщиков. Ниже приведём краткий обзор составов правонарушений, которые могут совершаться футбольными болельщиками и за которые предусматривается наступление ответственности, в том числе административной.

Так, Приложение 1 к Закону Великобритании от 1989 года «О футбольных болельщиках» содержит перечень, в том числе, следующих правонарушений посетителей футбольных матчей, которые подпадают по его действию:

– любое правонарушение, совершаемое с использованием насилия или угрозы насилием в отношении другого лица в период, относящийся к официальному футбольному матчу, в любых помещениях спортивного объекта, где он проводится, либо при входе или выходе из спортивного объекта, либо при попытке войти или выйти из него (пункт «d»);

– любое правонарушение, совершаемое с использованием насилия или угрозы насилием в отношении собственности других лиц или собственности спортивного объекта в период, относящийся к официальному футбольному матчу, в любых помещениях спортивного

⁹⁵⁶ См.: Понкин И.В., Соловьёв А.А., Понкина А.И. Правовое обеспечение противодействия противоправному поведению спортивных болельщиков / Под ред. И.В. Понкина / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ; Кафедра спорт. права МГЮА. – М., 2014. – 207 с.

⁹⁵⁷ Fire Safety and Safety of Places of Sport Act 1987 // <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/27>>.

⁹⁵⁸ Football Spectators Act 1989 // <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/37>>.

объекта, где он проводится, либо при входе или выходе из спортивного объекта, либо при попытке войти или выйти из него (пункт «е»);

– нахождение в состоянии алкогольного опьянения в общественном месте во время транспортировки лица к месту проведения официального футбольного матча или из него (пункт «f»);

– нарушение общественного порядка в состоянии алкогольного опьянения (во время транспортировки лица к месту проведения официального футбольного матча или из него) (пункт «g»);

– пронос и употребление алкогольных напитков в поездах во время следования на официальный футбольный матч или обратно (в связи с его проведением) (пункт «h»);

– вождение автомобиля в состоянии алкогольного или наркотического опьянения во время следования лица к месту проведения официального футбольного матча или обратно (пункт «j»);

– любое правонарушение, совершаемое с использованием насилия или угрозы насилием в отношении другого лица во время следования лица к месту проведения официального футбольного матча или обратно (пункт «k»);

– любое правонарушение, совершаемое с использованием причинения вреда или угрозы причинения вреда в отношении чужого имущества во время следования лица к месту проведения официального футбольного матча или обратно (пункт «l»); а также некоторые другие деяния.

Правонарушения футбольных болельщиков также обозначены в Законе Великобритании от 1991 года «О футбольных правонарушениях»⁹⁵⁹, который был принят с целью решения проблемы хулиганского поведения лиц, посещающих футбольные матчи.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Закона Великобритании от 1991 года «О футбольных правонарушениях», к периоду проведения официального футбольного матча для целей данного нормативного правового акта относится, в том числе период, составляющий два часа до начала матча или заявляемого времени его начала, и период, составляющий один час после его окончания. Кроме того, данная статья предусматривает ситуацию, когда запланированный матч не проводится, в этом случае этот период составляет два часа до времени, которое заявлялось организаторами как начало матча, а также один час после предполагаемого начала матча.

⁹⁵⁹ Football (Offences) Act 1991 // <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/19>>.

Закон Великобритании от 1991 года «О футбольных правонарушениях» предусматривает ответственность посетителей футбольных матчей за совершение следующих правонарушений:

– бросание на официальном футбольном матче чего-либо на игровое поле или на прилегающую к нему территорию, на которую не допускаются зрители, а также туда, где находятся зрители или другие лица (статья 2);

– скандирование (повторяющееся произнесение слов или звуков) оскорбительного или расистского характера (статья 3);

– проникновение во время проведения футбольного матча на игровое поле или прилегающую к нему территорию, на которую не допускаются зрители, без разрешения компетентных органов или без законных на то оснований (статья 4).

Ответственность за отдельные правонарушения, совершаемые на спортивных мероприятиях, предусматривает Закон Великобритании от 1985 года «О спортивных мероприятиях (о контроле за употреблением алкоголя)»⁹⁶⁰:

– наличие у лица при себе опьяняющих жидкостей или предметов, с помощью которых можно нанести телесные повреждения другому лицу, в период, относящийся к спортивному мероприятию, на территории спортивного объекта, где это мероприятие проводится, с которой возможно наблюдать непосредственно за ходом данного спортивного мероприятия, признаётся правонарушением (статья 2);

– нахождение в состоянии алкогольного опьянения на территории спортивного объекта, где проводится спортивное мероприятие, в период, к нему относящийся (часть 2 статьи 2);

– попытка проникнуть на территорию спортивного объекта, где проводится спортивное мероприятие, в период, к нему относящийся, в состоянии алкогольного опьянения (часть 2 статьи 2);

– наличие у лица при себе иного рода запрещённых предметов, в период времени, относящийся к спортивному мероприятию на территории спортивного объекта, где оно проводится, с которой возможно наблюдать непосредственно за ходом данного спортивного мероприятия (часть 1 статьи 2A);

– попытка проникнуть на территорию спортивного объекта, где проводится спортивное мероприятие, в период, к нему относящийся, имея при себе иного рода запрещённые предметы (часть 1 статьи 2A)

⁹⁶⁰ Sporting Events (Control of Alcohol etc.) Act 1985 // <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/57>>.

К таким иного рода запрещённым предметам и веществам относятся такие, основной целью которых является излучение вспышки для освещения или сигнализации (а не, например, для возгорания или обогрева), либо испускание дыма или видимого газа (фейерверки, файеры, фальшфейеры, туманные сигналы, а также некоторые другие предметы такого рода), в соответствии с частью 3 статьи 2А Закона Великобритании от 1985 года «О спортивных мероприятиях (о контроле за употреблением алкоголя)».

Франция⁹⁶¹

Ответственность организаций (и их сотрудников)

Статья L. 131-17 **Спортивного кодекса Франции⁹⁶²** устанавливает ответственность президентов, руководителей и административных директоров юридических лиц за использование названий для обозначения этих юридических лиц «французская федерация» или «национальная федерация» и их использование в своих уставах, договорах, документах или рекламных материалах, если они не имеют такого права, и предполагает за указанное деяние наложение денежного штрафа в размере 7 500 евро. Аналогичное наказание следует за присуждение званий «команда Франции» и «чемпион Франции», за которым следует наименование одной или нескольких спортивных дисциплин неуполномоченными на то юридическими лицами.

Статья L. 131-18 Спортивного кодекса Франции предусматривает ответственность юридических лиц, которые, не имея на то полномочий, осуществляют организацию соревнований, в результате которых присуждается международное, национальное, региональное или департаментское звание чемпиона или звание, способное создать смешение с одним из этих званий. Наказание за такое деяние представляет собой денежный штраф в размере 7 500 евро.

Значительный интерес представляют уголовно-правовые положения, закреплённые в Спортивном кодексе Франции.

Так, согласно статье L. 312-14 Спортивного кодекса Франции, организация общественного спортивного мероприятия на объекте, не получившем официального согласования, или с нарушением предписаний,

⁹⁶¹ См.: Понкин И.В., Соловьёв А.А., Понкина А.И. Правовое обеспечение противодействия противоправному поведению спортивных болельщиков / Под ред. И.В. Понкина / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ; Кафедра спорт. права МГЮА. – М., 2014. – 207 с.; Спортивный кодекс Франции (Законодательная часть): Пер. с франц., вступит. статья с крат. коммент. А.А. Соловьёва; предисл. С.В. Алексеева / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2009. – 134 с.

⁹⁶² Code du sport (Dernière modification – 13 février 2017) // <<https://www.legifrance.gouv.fr>>.

содержащихся в официальном согласовании, наказывается двумя годами тюремного заключения и штрафом в 75 000 евро.

Как устанавливает статья L. 322-8 Спортивного кодекса Франции, необеспечение платных мест для купания и бассейнов в течение времени, когда они являются открытыми для общего пользования, надзором штатного квалифицированного персонала влечёт наказание в виде штрафа.

Кроме того, такое место для купания или бассейн может подлежать закрытию по решению суда.

Спортивный кодекс Франции также предусматривает ответственность за участие в открытом или тайном продолжении или возобновлении деятельности расформированных ассоциаций или объединений и наказание в виде одного года лишения свободы и штрафа в размере 15 000 евро, а также за организацию открытого или тайного продолжения или возобновления их деятельности в виде двух лет лишения свободы и штрафа в размере 30 000 евро (статья L. 332-19). Указанные наказания увеличиваются, соответственно, до трёх лет лишения свободы и штрафа в размере 45 000 евро и до пяти лет лишения свободы и штрафа в размере 75 000 евро, если нарушения, ставшие причиной для расформирования ассоциации или объединения, были совершены в связи с происхождением, полом, а также действительной или предполагаемой этнической, национальной, расовой и религиозной принадлежностью пострадавших лиц.

Ответственность иных лиц

Спортивный кодекс Франции также предусматривает ответственность физических лиц, осуществляющих деятельность в сфере физической культуры и спорта в качестве специалистов в сфере физической культуры и спорта, которые не обладают необходимыми квалификациями, а также за наём таких лиц.

Так, согласно статье L. 212-8 Спортивного кодекса Франции, подлежит наказанию в виде одного года тюремного заключения и штрафа в 15 000 евро лицо, которое осуществляет на коммерческой основе одну из функций преподавателя, инструктора, воспитателя, тренера или организатора физкультурной или спортивной деятельности или использует эти звания или любые другие подобные звания, не обладая требуемой квалификацией.

Аналогичные санкции применяются в отношении лиц, которые осуществляют наём неквалифицированного персонала на вышеуказанные должности.

Согласно статье L. 212-14 Спортивного кодекса Франции, подлежат наказанию в виде одного года тюремного заключения и денежного штрафа в 15 000 евро лица, которые осуществляют преподавательскую, организационную или руководящую физкультурную или спортивную деятельность в нарушение запрета её осуществлять, вынесенного административной властью ввиду того, что продолжение такой деятельности представляло бы опасность физическому и моральному здоровью и безопасности занимающихся спортом (в соответствии со статьёй L. 212-13).

Ответственность за правонарушения по использованию допинга в спорте, согласно Спортивному кодексу Франции, наступает также за препятствование исполнению функций лиц, уполномоченных проводить антидопинговый контроль (в соответствии со статьёй L. 232-25 данного нормативно-правового акта). Совершение такого деяния влечёт за собой наложение наказания в виде шести месяцев тюремного заключения и штрафа в размере 7 500 евро.

Спортивный кодекс Франции также предусматривает наступление ответственности за распространение или попытку распространения алкогольных напитков на территории спортивного объекта, в котором проводится спортивное мероприятие или его публичная трансляция, в соответствии со статьёй L. 332-3 (данное деяние влечёт за собой применение наказания в виде 1 года лишения свободы и штрафа в размере 7 500 евро).

Ответственность посетителей спортивных мероприятий

Спортивный кодекс Франции предусматривает наступление ответственности за совершение следующих правонарушений:

– нахождение в состоянии алкогольного опьянения на спортивном мероприятии, в соответствии со статьёй L. 332-4 (данное деяние влечёт за собой применение наказания в виде лишения свободы сроком на 1 год и штрафа в размере 7 500 евро);

– совершение в состоянии алкогольного опьянения на спортивном мероприятии насильственных действий, повлёкших полную потерю трудоспособности другого лица на срок до 8 дней, в соответствии со статьёй L. 332-4 (данное деяние влечёт за собой применение наказания в виде лишения свободы сроком на 1 год и штрафа в размере 15 000 евро);

– попытка проникнуть или проникновение на территорию спортивного объекта в состоянии алкогольного опьянения, в соответствии со статьёй L. 332-5 (данное деяние влечёт за собой применение наказания в виде лишения свободы сроком на 1 год и штрафа в размере 15 000 евро);

– разжигание ненависти и побуждение зрителей к совершению насилия в отношении других лиц, в соответствии со статьёй L. 332-6

(данное деяние влечёт за собой применение наказания в виде лишения свободы сроком на 1 год и штрафа в размере 15 000 евро);

– пронос на территорию спортивного объекта и ношение значков, эмблем или средств наглядной агитации, призывающих к расизму или экстремизму, в соответствии со статьёй L. 332-7 Спортивного кодекса Франции (данное деяние влечёт за собой применение наказания в виде лишения свободы сроком на 1 год и штрафа в размере 15 000 евро);

– пронос или использование взрывных устройств, или пиротехнических средств или иных предметов, способных быть использованными в качестве оружия на территории спортивного объекта во время проведения или публичной трансляции спортивного мероприятия, в соответствии со статьёй L. 332-8 (данное деяние влечёт за собой применение наказания в виде лишения свободы сроком на 3 года и штрафа в размере 15 000 евро);

– бросание предметов, представляющих опасность для людей, на территории спортивного объекта во время проведения или публичной трансляции спортивного мероприятия, в соответствии со статьёй L. 332-9 (данное деяние влечёт за собой применение наказания в виде лишения свободы сроком на 3 года и штрафа в размере 15 000 евро);

– нарушение порядка проведения соревнования или посягательство на безопасность людей или имущество, в результате проникновения на поле игры, во время проведения спортивного мероприятия, в соответствии со статьёй L. 332-10 (данное деяние влечёт за собой применение наказания в виде лишения свободы сроком на 1 год и штрафа в размере 15 000 евро).

За совершение указанных правонарушений предусматривается также возможность наложения на виновное лицо дополнительного наказания в виде запрета на посещение спортивных мероприятий (согласно статье L. 332-11 Спортивного кодекса Франции).

Согласно статье L. 332-13 Спортивного кодекса Франции, если лицо, в отношении которого применена дополнительная мера наказания, запрещающая находиться около и входить на территорию, где проходит спортивное мероприятие, на срок, не превышающий 5 лет, проникает или находится около спортивного объекта, где проходит спортивное мероприятие, либо без уважительных причин не является по вызову, который ему был направлен, подлежит наказанию в виде двух лет лишения свободы и штрафа в размере 30 000 евро.

Вопросы для самоконтроля к Главе 9

1. Опишите особенности административного принуждения.
2. Охарактеризуйте законодательство об административной ответственности в сфере спорта в Российской Федерации на федеральном уровне.
3. Охарактеризуйте законодательство об административной ответственности в сфере спорта в Российской Федерации на региональном уровне.
4. Какие основные категории составов административных правонарушений в сфере спорта закрепляются законодательством Российской Федерации?
5. Сформулируйте возможные направления совершенствования действующего законодательства об административной ответственности в сфере спорта в Российской Федерации.
6. Назовите субъектов правонарушений в сфере спорта в соответствии с зарубежным законодательством.

ГЛАВА 10. Универсум, онтология, процесс государственного управления в сфере спорта

§ 10.1. Юридическое пространство

(Понкин И.В.)

В тематическом горизонте правового обеспечения и реализации государственного управления в сфере спорта имеет существенное значение вопрос о том, где существует («бытийствует», реализуется) такое управление, в каком пространстве, в каком универсуме, можно ли как-то чётко определить суть этого пространства и установить его границы.

Таким **универсумом онтологии («бытийствования»)** **государственного управления**, помимо чисто инструментальной привязки к географической территории, на которую распространяется суверенная государственная власть в данном государстве, **выступает так называемое юридическое пространство (правовое пространство)**. Общепринятого унифицированного определения этого понятия не существует, что связано в немалой степени с многоаспектностью этого понятия.

Как пишет И.Н. Барциц, пространство и время – формы бытия материальных и духовных объектов и процессов; при этом «пространство вводится в правоведение в качестве тщательно разработанной философской категории, характеризующей структурность и протяжённость материальных систем»⁹⁶³.

От себя добавим ещё один признак – распределённость, связанную с атрибутированием объектам определённых уникальных образов места.

Согласно М.К. Звереву, образ места – это «вид приспособления пространства к нуждам его обитателей»⁹⁶⁴.

Юридическое пространство – это нечётко фиксируемый в материальном мире исчерпывающе совпадающий набор материальных предметов и атрибутируемых им признаков. Во многом понятие «юридическое пространство» – это представляемое пространство, связанное с системой образов, некоторым конкретным образом распределённых⁹⁶⁵.

Переход от видимого пространства, отмечает Рольф Неванлинна, «к представляемому происходит только частично путём процесса абстрагирования, т.е. исключения не имеющих значения деталей и качеств.

⁹⁶³ Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство Российской Федерации: Автореф. дис. докт. юридич. наук / РАГС. – М., 2001.

⁹⁶⁴ Зверев М.К. Пространственная организация демократического общества: Уч. / Калинингр. ун-т. – Калининград, 1995. – 69 с. – С. 9.

⁹⁶⁵ См.: Понкин И.В. К вопросу об определении понятия «юридическое пространство» в контексте публичного управления // Власть. – 2014. – № 1. – С. 105–108.

В существенной части этот переход обуславливается также конструктивным, можно сказать – продуктивным моментом. При описании происхождения понятий последнему обстоятельству в общем случае не уделяется достаточного внимания. Обычно односторонне подчёркивается абстрагирование, а о дополняющей тенденции, существенной для процесса идеализации, почти ничего не говорится. Между тем именно последний момент придаёт понятиям и идеям их подлинную «производительную силу» и двигает мышление вперёд»⁹⁶⁶. Полагаем, именно абстрактное мышление позволит более точно понять природу и суть понятия «юридическое пространство». Если же его ограничивать привязкой только к географии, то, пожалуй, незачем и вводить лишние понятия, если можно обойтись словосочетанием «территория действия государственного управления» или «территория действия права». Однако же рассматриваемое понятие является существенно более глубоким феноменом.

Пьер Бурдьё определял юридическое пространство как «социальное пространство, организованное вокруг конверсии прямого конфликта между непосредственно заинтересованными сторонами в юридически урегулированный спор между профессионалами, действующими на основании полномочий. Кроме того, это пространство, в котором такие споры существуют»⁹⁶⁷. Согласно концепции Пьера Бурдьё, юридическое пространство является пространством, пользующимся значительной символической властью, однако в целом меньшей автономией, чем иные виды социального пространства⁹⁶⁸.

Вслед за Пьером Бурдьё, Маурисио Гарсия-Вийехас утверждает, что правовое пространство – это «социальное пространство, в котором участники оспаривают толкование правовых форм и правовое видение закона и общества; участники юридического пространства состязаются за присвоение символической власти, подразумеваемой текстами законов»⁹⁶⁹.

По мнению Макса Вебера, целью правовых систем является так или иначе «стабилизация и упорядочение элемента неопределённости, типичного для внеправового регулирования отношений между

⁹⁶⁶ Неванлинна Р. Пространство, время и относительность: Пер. с нем. Г.А. Вольперта / Под ред. И.М. Яглома. – М.: Мир, 1966. – 230 с. – С. 21.

⁹⁶⁷ Bourdieu P. The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field [Сила закона: к социологии юридической сферы] // Hastings Law Journal. – 1987. – Vol. 38 (5). – P. 814–853. – P. 831.

⁹⁶⁸ Bourdieu P. The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field [Сила закона: к социологии юридической сферы] // Hastings Law Journal. – 1987. – Vol. 38 (5). – P. 814–853. – P. 838 etc.

⁹⁶⁹ García-Villegas M. Comparative Sociology of Law: Legal Fields, Legal Scholarships, and Social Sciences in Europe and the United States [Сравнительная социология права: правовые области, правовые гранты на обучение и общественные науки в Европе и США] // Law & Social Inquiry. – 2006, Spring. – Vol. 31. – № 2. – P. 343–382. – P. 346–347.

субъектами»⁹⁷⁰. Поэтому, как указывает Наоми Риньютц Урсои, правовая система предлагает различным субъектам определённую (или, как минимум, высокую степень её вероятности), поэтому в связи с приведением в исполнение установленных специализированными органами принудительных мер другие субъекты будут действовать определённым предсказуемым образом. Итак, традиционные юридические пространства определяют рамки правоотношений и/или правовой статус, регулируемый законом. Зачастую юридическое пространство создаёт свой объект регулирования. В реальности юридическое пространство в контексте государственного управления обретает свои определяющие характеристики и особенности посредством формирования вокруг себя стандарта надлежащего управления – принципа, установленного и существующего постольку, поскольку он признаётся законом⁹⁷¹.

И.Н. Барциц интерпретирует «правовое пространство как сфера регламентации юридическими нормами правомерного поведения государства, его составных частей и граждан в границах территории данного государства и конкретного исторического времени»⁹⁷².

Согласно подходу В.В. Суханова, «правовое пространство является специфической формой социально-физического пространства для всех элементов содержания права» и «имеет три неразрывно связанные формы: общественное, локализованное и индивидуальное правовое пространство, находящиеся в системной связи», при этом конкретность этой связи задаётся «комплексом экономических, политических, историко-культурных и идейных факторов»⁹⁷³.

Ральф Вайлд рассматривает юридическое пространство как «территориально-пространственную основу юрисдикции» – в том значении, в каком оно понимается, например, различными международными договорами: юридическое пространство находится в рамках границ государства, участвующего в каком-либо международном договоре⁹⁷⁴.

⁹⁷⁰ Weber M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* / Ed. by G. Roth, C. Wittich. – Berkeley: University of California Press, 1978.

⁹⁷¹ Reniutz Ursou N. *Good Administration Quo Vadis: Legality or Efficiency?* [Хорошее управление Quo Vadis: Законность или эффективность?] // Uppsala Faculty of Law Working Paper. – 2011. – № 5. – 44 p. – P. 19–20.

⁹⁷² Барциц И.Н. *Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики*. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. – 496 с. – С. 24.

⁹⁷³ Суханов В.В. *Правовое пространство и его формы: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01.* – М., 2005.

⁹⁷⁴ Wilde R. *The «Legal Space» or «Espace Juridique» of the European Convention on Human Rights: Is It Relevant to Extraterritorial State Action?* // *European Human Rights Law Review*. – 2005. – № 2. – P. 115–124. – P. 116 etc.

В целом, сегодня наиболее серьёзно проработан именно этот аспект правового пространства – тема конституционно-правового пространства как вида правового пространства.

В частности, И.Н. Барциц определяет конституционно-правовое пространство Российской Федерации как «сферу регулирования юридическими нормами моделей правомерного поведения государства, его составных частей и граждан в конкретное историческое время в границах территории, на которую распространяется действие принципа верховенства Конституции Российской Федерации», а в качестве признаков конституционно-правового пространства выделяет следующие: «1) суверенитет государства над всей его территорией; 2) непрерывность, однородность и целостность; 3) территориальная ограниченность; 4) системно-структурный характер; 5) внутреннее единство; 6) внешнее единство; 7) преемственность»⁹⁷⁵.

Внутренняя организация юридического пространства обусловлена, как считает Седа Калем, его внутренними документами, типичным поведением и ценностями, которые такое пространство определяют. Вхождение в юридическое пространство можно рассматривать в качестве согласия разрешать любые возникающие конфликты законными способами⁹⁷⁶.

По мнению Боавентуры де Суза-Сантос, юридическое пространство возникает в рамках правового порядка посредством проекции существующих социальных условий при принятии правовых норм⁹⁷⁷.

Согласно Джону Линдсею, юридическое пространство можно рассматривать в качестве степени свободы действий, которая предоставляется субъектам в определённых правовых рамках (при обеспечении некоторой гибкости таких рамок) и которая даёт им возможность осуществлять свой выбор таким образом, чтобы это отражало их уникальные потребности, стремления, а также условия, в которых они находятся⁹⁷⁸.

По мнению Шарлотт Жирар, понятие нормативного пространства является менее жёстким, чем, например, понятие правового порядка или юридической системы. Правовой порядок, правовая система, нормативное

⁹⁷⁵ Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство Российской Федерации: Автореф. дис. докт. юридич. наук / ПАГС. – М., 2001.

⁹⁷⁶ Kalem S. Contested meanings – imagined practices: law at the intersection of mediation and legal profession. A socio-legal study of the juridical field in Turkey. – Ann Arbor: ProQuest LLC., 2010. – 318 p. – P. 89–90.

⁹⁷⁷ De Sousa-Santos B. Una cartografía simbólica de las representaciones sociales: Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho // Nueva Sociedad. – 1991. – № 116. – P. 18–38.

⁹⁷⁸ Lindsay J. Designing legal space: law as an enabling tool in community-based management / Plenary Presentation, International CBNRM Workshop, Washington D.C., USA, 10–14 May 1998 // <http://www.cbnrm.net/pdf/lindsay_001.pdf>. – 16 p. – P. 1, 8.

пространство основываются на критерии когерентности, что оправдывает их определённую закрытость, однако не абсолютную, поскольку нормативное пространство может включать в себя незаконченные или незавершённые правовые порядки. Таким образом, юридическое пространство является незамкнутой системой⁹⁷⁹.

Исторически сложилось так, что границы юридического пространства расширяются по мере развития прогресса и усложняются в процессе социального структурирования⁹⁸⁰.

При этом внутри юридического пространства, пишет Маурисио Гарсия-Вийехас, участники, находящиеся на разных позициях и наделённые разными правами и обязанностями, состязаются за возможность оставить за собой последнее слово о значении и рамках закона. Такая состязательность является не только интеллектуальной, но и политической, в силу того, что большинство правовых споров имеет прямые последствия для распределения власти в политическом пространстве. Юридическое пространство в его величии, со своими обрядами и неприкосновенными ценностями не поддаётся сокращению только за счёт существующих экономических сил⁹⁸¹. При этом позиции, права и обязанности действующих субъектов в юридическом пространстве являются выражением правовой и политической культуры, которая существует в каждой правовой традиции и которая тесно связана с конкретными типами государства и политической легитимизации⁹⁸².

Согласно нашей авторской концепции, понятие «юридическое пространство» следует рассматривать в нескольких аспектах.

В философско-правовом понимании юридическое пространство (в контексте государственного управления) – это универсум объективации и онтологии права (как основы государственного управления), а также объективации и онтологии собственно государственного управления (как связанной правом деятельности

⁹⁷⁹ *Girard C.* Procès équitable et enchevêtrement des espaces normatifs (Réflexions sur la problématique générale) [Справедливое судебное разбирательство и запутанность нормативных пространств (размышления по общим вопросам)] // <http://hal-paris1.archives-ouvertes.fr/docs/00/41/90/87/PDF/Proces_equitable_et_enchevêtrement_des_espaces_normatifs_-_Girard_Charlotte.pdf>. – 25 p. – P. 2.

⁹⁸⁰ *Pérez Martínez M.A., Pardo Hernández F., del Consuelo Zurita Mezquita G.* Regulación jurídica del espectro radioeléctrico en México. Análisis de la derogada Ley Televisa // <<http://www.tfffa.gob.mx/investigaciones/pdf/espectroradioelectrico.pdf>>. – 46 p. – P. 2.

⁹⁸¹ *García-Villegas M.* Comparative Sociology of Law: Legal Fields, Legal Scholarships, and Social Sciences in Europe and the United States [Сравнительная социология права: правовые области, правовые гранты на обучение и общественные науки в Европе и США] // *Law & Social Inquiry*. – 2006, Spring. – Vol. 31. – № 2. – P. 343–382. – P. 346.

⁹⁸² *García-Villegas M.* Comparative Sociology of Law: Legal Fields, Legal Scholarships, and Social Sciences in Europe and the United States [Сравнительная социология права: правовые области, правовые гранты на обучение и общественные науки в Европе и США] // *Law & Social Inquiry*. – 2006, Spring. – Vol. 31. – № 2. – P. 343–382. – P. 368.

государственной администрации) и, в частности, правового регулирования (как одного из наиболее часто задействованных инструментов государственного управления)⁹⁸³.

В политико-географическом понимании границы юридического пространства суверенного государства совпадают с границами территории юрисдикции этого государства.

В юридико-техническом (инструментальном) понимании юридическое пространство есть представляемое пространство, выражающее матрицу, в рамках и на основе которой каждому элементу совокупности правовых норм, актов, явлений, субъектов и объектов государственного управления, публично-правовым и другим правовым отношениям атрибутируются свои наборы параметров, привязывающих их к определённому «образу места» в этой матрице, а также определяется, как формальное право, как формальная правовая система взаимодействует (в рамках такой топологии) с субъектами и объектами государственного управления сообразно конкретным обстоятельствам, предоставляя определённую свободу такого взаимодействия⁹⁸⁴.

Отметим также, что юридическое пространство в зависимости от «системы координат» толкования может быть как содержательно уже нормативного пространства (право – не единственный регулятор в обществе), так и содержательно шире его, учитывая соотношение масштабов и других весовых параметров публичного порядка и автономных внеправовых (экстра-правовых) нормативных порядков⁹⁸⁵.

⁹⁸³ *Понкин И.В.* К вопросу об определении понятия «юридическое пространство» в контексте публичного управления // *Власть*. – 2014. – № 1. – С. 105–108.

⁹⁸⁴ *Понкин И.В.* К вопросу об определении понятия «юридическое пространство» в контексте публичного управления // *Власть*. – 2014. – № 1. – С. 105–108.

⁹⁸⁵ Относительно автономных внеправовых (экстра-правовых) нормативных порядков см.: *Понкин И.В.* Автономный внеправовой нормативный порядок в сфере религии и защита государством религиозных чувств и достоинства личности верующих // *Религия и право*. – 2014. – № 3. – С. 8–11; *Понкина А.И.* Автономность спорта: Теоретико-правовое исследование / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 102 с.; *Понкина А.И.* Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. *Понкин И.В., Понкина А.И.* К вопросу о понятии и особенностях автономного внеправового нормативного порядка в области спорта // *Вестник Пермского Университета. Сер. «Юридические науки»*. – 2016. – № 1. – С. 28–34.

§ 10.2. Порядок в сфере спорта

(Понкин И.В.)

В тематическом горизонте правового обеспечения и реализации государственного управления в сфере спорта имеет существенное значение вопрос о спортивном порядке.

Концепт «спортивного порядка» (итал. – *Ordinamenti sportivi*; испан. – *Ordenamiento deportivo*) был представлен Иниго Марани Торо и Альберто Марани Торо⁹⁸⁶, концепт «транснационального автономного нормативного порядка в спорте» был сформулирован в работах Маркуса Мазукко⁹⁸⁷. К этому вопросу неоднократно обращались и другие исследователи, в том числе в различных своих работах каждый из авторов настоящего учебника.

Общее понимание термина «порядок»

Согласно нашей авторской дефиниции, **порядок** – это фактически существующая субстантивная (то есть обладающая самостоятельным, независимым существованием, в том числе в силу свойства негэнтропии), или конвенциально (условно) презюмируемая (предсказуемая, полагаемая) либо проектируемая и/или искусственно создаваемая и поддерживаемая пространственно-временная, функционально-логическая, синтаксическая или морфологическая топология (схема, матрица) относительно стабильного состояния (в том числе состояния, обладающего некоторой инвариантностью, либо состояния стабильного развития) набора имеющих определённые фиксированные взаиморасположения и интерреляции объектов или элементов, в рамках и на основе которой [топологии] каждому такому объекту или элементу (каждой группе объектов или элементов) атрибутируются свои наборы параметров, привязывающих (постоянно или в течение временного промежутка) их к определённому «образу места» в этой топологии или к определённому состоянию⁹⁸⁸.

⁹⁸⁶ *Marani Toro I., Marani Toro A. Gli Ordinamenti sportivi [Спортивные порядки]. – Milano: A. Giuffrè, 1977. – 480 p. – P. 14 etc.*

⁹⁸⁷ *Mazzucco M.F. Lex sportiva: Sports law as a transnational autonomous legal order: Thesis [Lex sportiva: Спортивный закон как транснациональный автономный нормативный порядок: Дис. доктора права] / University of Victoria. – Victoria (British Columbia, Canada), 2010. – 105 p. – P. 2, 5.*

⁹⁸⁸ *Понкин И.В. Теория государственного управления: содержание понятия «порядок» // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 8–10. – С. 9.*

Порядки в сфере спорта: дифференциация

В сфере спорта действуют и сосуществуют многочисленные порядки, перечислим их ниже референтными парами:

публичный порядок («ordre public») ↔ автономный порядок в спорте;

правовой порядок (нормативный правовой порядок, санкционируемый и формируемый государством) в сфере спорта ↔ автономный внеправовой (экстра-правовой) нормативный порядок в спорте;

публичный порядок ↔ социальный порядок;

социальный порядок ↔ сложившийся в спорте ситуативный порядок (как «положение вещей» в данный период времени, включая устоявшиеся представления и отношения, обычаи делового оборота и т.п.).

Автономный порядок в сфере спорта включает автономный внеправовой (экстра-правовой) нормативный порядок в сфере спорта.

Публичный порядок включает правовой порядок (нормативный правовой порядок, санкционируемый и формируемый государством), пересекается с правопорядком и общественным порядком (как результатами действия законности).

Несколько перефразируя Р. Паунда, отметим, что правовая система достигает целей правопорядка (или, по крайней мере, стремится к этому), признавая некоторые из интересов других порядков, определяя границы, в которых они могут быть признаны и введены в действие посредством правовых предписаний, развиваемых и применяемых судебным процессом и административным процессом сообразно с управленческими технологиями, а также посредством усилий обеспечить признанные в определённых пределах интересы⁹⁸⁹.

При этом, по мнению И.М. Амирова, «спортивный правопорядок» является одной из разновидностей отраслевых правопорядков⁹⁹⁰.

Все эти порядки (каждый будучи открытой сложной динамической системой) находятся в сложных динамических интерреляциях между собой.

⁹⁸⁹ Pound R. Social Control through Law. – New Haven, 1942. – P. 65.

⁹⁹⁰ Амиров И.М. Спортивный правопорядок в России и за рубежом // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». – 2014. – № 4. – С. 391–399. – С. 396.

Спортивный порядок (порядок в спорте) в одной части своего объема производится и поддерживается государством, выступает как результат приложенных органами государственного управления усилий, как производимый ими продукт. В другой части своего объема спортивный порядок, в целом, субстантивен, относительно самореферентен и негэнтропичен.

Понятия «публичный порядок», «правопорядок», «автономный внеправовой (экстра-правовой) нормативный порядок в сфере спорта», «социальный порядок»

Согласно дефиниции А.И. Редькиной, **публичный порядок** – это суверенный и самореферентный, основанный на общественном договоре корреально-функционально упорядоченный комплекс фундаментальных начал (основ и принципов) конституционного строя и легитимности публичной власти, учредительных структурно-функциональных основ построения, функционирования и воспроизводства системы публичной власти (функции которой являются производными публичных интересов), фундаментальных учредительных основ построения правовой системы и правового порядка государства, фундаментальных основ и ценностей общественной нравственности, исторически обусловленных детерминантов национально-культурной (цивилизационной) идентичности индигенных народов страны и идентичности страны в целом, сформированный и действующий в публичных интересах личности, общества и государства, в том числе в целях обеспечения экономического благосостояния, обороны и безопасности государства, защиты суверенитета и территориальной целостности государства, общественного порядка, а также обеспечения и защиты прав и свобод личности. Иными словами, публичный порядок – это интегральный структурно-функциональный, логический и парадигмально-ценностный устойчивый базис системы и устройства государства, состоящий из элементов, которые в силу их фундаментального значения не могут быть изменены законодателем или иными политическими субъектами без радикального и болезненного изменения, мощного потрясения или разрушения социального (в том числе культурного) уклада народа и его государственности⁹⁹¹.

⁹⁹¹ Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 42–43.

Согласно А.Ф. Черданцеву, «**правопорядок** – это порядок общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения и исполнения законов и основанных на них других юридических актов. Правопорядок – результат действия законности»⁹⁹².

Согласно дефиниции А.И. Редькиной, **автономный внеправовой (экстра-правовой) нормативный порядок в сфере спорта** – это самореферентный основанный на субстантивности, самоорганизации и самореференцировании субъектов спортивных отношений, независимый от национальной системы публичной власти и от международных межгосударственных организаций, ригидный, резистентный и резильентный к их вмешательству, децентрализованный, корреляльно упорядоченный комплекс фундаментальных начал (основ и принципов) организации отношений в сфере спорта, определённых специфическими природой и содержанием отношений в сфере спорта основополагающих начал построения, функционирования и воспроизводства системы (систем) негосударственных-немуниципальных органов управления в сфере спорта и построения системы (систем) внеправового (экстра-правового) нормативного регулирования в этой сфере, включая основополагающие принципы и ценности общественной нравственности в спорте (Фэйр Плэй)⁹⁹³. См. § 8.3.

Согласно нашей авторской дефиниции, **социальный порядок** – это состояние общественного сектора, отражающее ранее существовавшую, текущую или возможную (в том числе ожидаемую) в будущем социальную реальность (онтологию общества, социума, совокупности социумов), включающие реальные или экспектативные «парадигмальный скелет» и многомерную топологию (матрицу) структурно-функциональной организации и самоорганизации, а равно онтологии, функционирования и развития социального пространства, действующих в нём (институализированных и неинституализированных, юрисдикционных и неюрисдикционных, иерархизированных и автономных самореферентных) структур (сообществ, социальных «организмов»), референцирование и топологию предметных или интерсекциональных устойчивых или кратковременных спонтанно возникающих социальных коммуникаций, взаимодействий, соотношений и иных интерреляций, относительно согласованно определяемую эндогенными и экзогенными детерминантами, в том числе системами нормативного правового регулирования и внеправового (экстра-правового) нормативного регулирования

⁹⁹² Черданцев А.Ф. Теория государства и права. – М., 2000. – С. 389.

⁹⁹³ Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 87.

(саморегулирования). Понятие социального порядка может отражать: 1) меру идеального в упорядоченности общества; 2) теоретическую модель; 3) реальное упорядоченное положение дел. Социальный порядок пересекается с порядком публичным, с автономными порядками, имея в числе детерминантов упорядочения как целенаправленные действия органов публичного управления, так и, во много большей степени, действия, связанные с реализацией самоуправления, а также детерминанты негэнтропии, присущие обществу. Сложные интерреляции этих порядков оказывают существенное влияние на процесс публичного управления⁹⁹⁴.

⁹⁹⁴ Понкин И.В. К вопросу о содержании понятия «социальный порядок» // Социальное государство: конституционные модели и потенциал трансформации: Матер. междунар. науч.-практич. конф. (Белгород, 17–18.06.2016) / НИУ «БелГУ», Варминско-Мазурский универс. в Ольштыне (Польша), Великотырновский универс. Святых Кирилла и Мефодия (Болгария), Центр. универс. Богемии (Чехия). – Белгород: ГИК, 2016. – 294 с. – С. 60–64

§ 10.3. Спортивный процесс и процесс государственного управления в сфере спорта

(Понкин И.В.)

В тематическом горизонте правового обеспечения и реализации государственного управления в сфере спорта имеет существенное значение вопрос о спортивном процессе и о процессе государственного управления в сфере спорта. Управление интегральным спортивным процессом является одним из ключевых направлений государственного управления в сфере спорта, одной из его важнейших целей.

Понятие «процесс» относится к тому же дискурсивному горизонту, что и понятие «порядок». Что это такое – спортивный процесс?

Общее понимание термина «процесс»

Важнейшим параметром процесса является временной параметр. Процесс в любом случае связан с изменениями. Даже если объект пребывает полностью в статическом состоянии, при этом во всяком случае изменяется (течёт) время.

Согласно нашей авторской дефиниции, в самом общем значении, **процесс** – это многоаспектное понятие, имеющее (отражающее) нижеследующие значения:

- темпоральная онтология (бытийствование, течение времени);
- динамика возникновения, изменения (трансформации) и исчезновения, онтологии (бытийствования), развития – поступательный (линейный или нелинейный, в том числе циклический или сложный), закрытый или открытый, естественно происходящий и обусловленный, искусственно формируемый и/или субъективно воспринимаемый и оцениваемый ход (течение) событий, последовательное развитие состояния (смена, изменение состояний, стадий), свойств или потенциала объекта, порядка, феномена, отношений и пр.;
- интерреляции энтропии и негэнтропии;
- темпорально распределённые изменения информационных данных и их массивов, их интерреляций;
- темпорально распределённое поступательное изменение состояния и/или воплощение (реализация) правил (норм права, норм технического регулирования, норм экстра-правовых систем нормативной регламентации, управляющих команд);
- алгоритмизация (логика, трассировка, программирование или фиксация шагов алгоритма) устойчивой и целенаправленной совокупности связанных и находящихся в интерреляциях требуемых, возможных или

фактических действий (спонтанных или управляемых, в том числе самоуправляемых), в том числе (но не исключительно) для достижения определённых результатов, реализация такого алгоритма⁹⁹⁵.

Согласно нашей авторской дефиниции, в самом общем значении, **процессуальный порядок** – это нормативно определённая алгоритмизация (трассировка, программирование) и, соответственно, алгоритм последовательных требуемых или возможных (значимых для хода или результатов процесса) действий или изменений, связанность таких действий и изменений указанным алгоритмом⁹⁹⁶.

Аспекты и структура спортивного процесса

Обоснованно выделять следующие **аспекты спортивного процесса**:

1) процесс является частью и условием онтологии (бытийствования) сферы спорта (в том числе и как предметно-объектной области соответствующего государственного управления);

2) спортивный процесс как алгоритмизация (логика, трассировка, программирование или фиксация шагов алгоритма) устойчивой и целенаправленной совокупности связанных и находящихся в интерреляциях требуемых, возможных или фактических действий в сфере спорта, в том числе для достижения определённых результатов, реализация такого алгоритма;

3) спортивный процесс как один из продуктов в сфере спорта;

4) процесс как неотъемлемая часть, важнейший элемент, аттрактивная «сердцевина» онтологии (бытийствования) государственного управления в сфере спорта.

Структура (внутренняя дифференциация) интегрального спортивного процесса может быть описана через перечисление нижеследующих партикулярных процессов:

– спортивно-тренировочный процесс и спортивно-образовательный процесс;

– спортивно-соревновательный (состязательный) процесс, спортивно-квалификационный процесс и спортивно-показательный процесс;

– организационно-управленческий процесс;

– финансовый процесс;

– административный процесс;

⁹⁹⁵ Понкин И.В. Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 2.

⁹⁹⁶ Понкин И.В. Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 2.

- спортивно-медицинский процесс;
- информационный процесс;
- научный процесс и технологический процесс;
- иные виды обеспечительных процессов.

Особенностью глобального, в масштабах страны или даже региона, а равно в рамках вида спорта (куста видов спорта) спортивного процесса является **комбинаторность всех этих (перечисленных выше) партикулярных процессов.**

Процесс государственного управления в сфере спорта

Публичное управление (в широком понимании) охватывает собой все процессы реализации своих публично-управленческих полномочий органами публичной власти, а также иными государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и соответствующими должностными лицами, наделёнными определёнными публично-управленческими полномочиями.

Процесс – это важнейший элемент и аттрактивная «сердцевина» онтологии (бытийствования) государственного управления. Государственное управление, в сущности своей, является собой процесс, перманентный, бесконечно длящийся (в некоторых элементах своих повторяющийся) процесс, без начала и конца (мега-процесс), включающий в себя множества партикулярных управленческих процессов и сопряжённый со множеством партикулярных процессов. Сложно представить публичное управление в статике, кроме как в форме отдельных вспомогательных теоретических моделей, всё равно призванных обслуживать процесс публичного управления.

Государственное управление в сфере спорта (как процесс) – протяжённая в рамках определённого промежутка времени и включающая последовательность этапов реализации управленческой деятельности (в различных её аспектах и формах), осуществляемой органами государственного управления в указанной сфере для достижения целей такого управления⁹⁹⁷.

С понятием «процесс государственного управления в сфере спорта» пересекается понятие «юридический процесс».

⁹⁹⁷ Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 36.

Согласно нашей авторской дефиниции (реализующей «широкий» подход), **юридический процесс** – это:

– темпоральный универсум упорядоченных (или подлежащих упорядочению) юридических и юридически значимых действий, а также создаваемых, изменяемых или прекращаемых по воле людей имеющих юридическое значение обстоятельств и условий;

– алгоритмизация (логика, трассировка, программирование шагов алгоритма) и, соответственно, алгоритм требуемых, возможных или фактических юридических и юридически значимых действий (спонтанных или преднамеренных), в соответствии с которой (или в рамках которой) осуществляются такие действия (реализуя алгоритмы) и в сопоставлении с которыми правовая реальность оценивается, репрезентируется и упорядочивается;

– темпорально распределённое поступательное изменение состояния системы права и её структурных делений, толкование и воплощение (реализация) норм права⁹⁹⁸.

Вопросы для самоконтроля к Главе 10

1. Что такое юридическое пространство?
2. Какие виды порядков сосуществуют в сфере спорта?
3. Что такое спортивный процесс?
4. Что такое юридический процесс?
5. Опишите процесс государственного управления в сфере спорта.

⁹⁹⁸ Понкин И.В. Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 2.

Авторы учебника

Понкин Игорь Владиславович – доктор юридических наук, профессор кафедры спортивного права Института современного прикладного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор.
i@lenta.ru

Редькина (Понкина) Алена Игоревна – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры спортивного права Института современного прикладного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).
i@lenta.ru

Рогачев Денис Игоревич – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой спортивного права Института современного прикладного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) (автор предисловия).
d_rogachev@mail.ru

Соловьёв Андрей Александрович – доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор Московского педагогического государственного университета (МПГУ).
solov.arbitr@rambler.ru

Шевченко Ольга Александровна – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).
labourlaw@bk.ru

По каждому из параграфов учебника указаны его авторы.

Учебное издание

Под редакцией

доктора юридических наук, профессора
Понкина Игоря Владиславовича

Авторы:

Понкин Игорь Владиславович
Редькина Алена Игоревна
Соловьёв Андрей Александрович
Шевченко Ольга Александровна

**Государственное управление
в сфере спорта**

Учебник для магистров

Корректурa: Ю.М. Орлова

Подписано в печать **25.01.2017**.
Формат 60x84/16.
Гарнитура «Arial». Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 28,36.

Тираж 500 экз. Заказ № 1082.
Отпечатано в типографии
издательства «Буки Веди» на оборудовании Konica Minolta
ООО «Ваш полиграфический партнёр»
119049, г. Москва, Ленинский проспект, д. 4, стр. 1 А
Тел.: (495) 926-63-96
www.bukivedi.com, info@bukivedi.com