

*Сердюков А. В.,
ассистент кафедры теории права
и сравнительного правоведения ГУ-ВШЭ,
ведущий специалист-эксперт Росспорта*

**«СПОРТИВНОЕ ГРАЖДАНСТВО»:
ОТРАЖЕНИЕ КЛАССИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА
В СПОРТИВНОМ ПРАВЕ**

Не вдаваясь в спор о природе и месте спортивного права в правовой системе, нельзя не отметить тот факт, что в его рамках многие известные нам правовые институты приобретают значительное своеобразие, обусловленное спецификой спортивной деятельности. Яркий пример тому — институт гражданства, существенно преломляющийся в сфере спорта и образующий весьма оригинальное правовое явление, именуемое «спортивным гражданством». Вместе с тем «спортивное гражданство» до сих пор не было предметом отдельного исследования. Представляется, что данное понятие может быть вполне применимо, в том числе, и в юридической науке для характеристики правовой связи спортсменов и государства. Тема государственной и национальной принадлежности спортсменов имеет несомненную актуальность — в частности, проблема иностранных игроков в российском футболе не так давно поднималась во время «горячей линии» с участием Президента Российской Федерации В. В. Путина¹.

Мировое спортивное движение — продукт исторического и политического развития. Зачастую спортсмены играют значительную политическую роль, а спорт служит средством для достижения определенных политических целей. Так, уже, пожалуй, хрестоматийным стал пример, когда после выхода из состава Советского Союза и обретения независимости Грузией первым решением ее нового правительства стала подача заявки о вступлении в Международную футбольную федерацию — ФИФА. Возникло новое гражданство — гражданство Грузии, и власти нового государства поспешили заявить о появлении и «спортивного гражданства» данной страны.

С другой стороны, в силу тех же причин современная спортивная география отличается от политической. Так, например, Израиль, не имеющий ни единого квадратного метра европейской территории, тем не менее, является членом Европейского союза футбольных ассоциаций — УЕФА. Помимо «спортивного гражданства» исторически существуют также «спортивные национальности», не связанные с гражданством. В ряде игровых

¹См.: Российская газета. 2006. 25 окт.

видов спорта (футбол, регби) традиционно выступают отдельные сборные команды Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. В каждой из этих частей Соединенного Королевства существуют отдельные федерации по данным видам спорта, и в рамках единого британского подданства существует несколько «спортивных национальностей». В остальных же видах британские спортсмены выступают за все Королевство, и «спортивное гражданство» едино — Великобритания. Помимо британских примеров, существуют сборные команды негосударственных образований или частей государств: Басконии, Каталонии; можно говорить о существовании «спортивной национальности» «баск» и «каталонец», при этом обладатели данных национальностей остаются гражданами Испании, в том числе обладая ее «спортивным гражданством».

Прежде всего необходимо уделить внимание такому важному вопросу, как используемая нами терминология. В отечественной юриспруденции под словом «гражданство» понимается и сам институт гражданства, и принадлежность конкретного лица к государству, то есть его состояние в гражданстве этого государства. В зарубежной литературе, в частности англоязычной, можно встретить два термина: институт гражданства обозначается «*citizenship*», а персональное гражданство лица, его фактическое гражданство — «*nationality*». Применительно к сфере спорта, как правило, используется термин «*nationality*» — «национальность». Слово сочетание «спортивная национальность» также периодически используется в русскоязычных источниках как синоним «спортивного гражданства». Мы предпочли использовать термин «спортивное гражданство» как наиболее часто употребляемый для обозначения характеризуемого нами явления. Впрочем, определенные проблемы в разделении терминов «гражданство» и «национальность» возникают и за рубежом¹.

Гражданство может выступать минимум в четырех ипостасях: гражданство-связь, гражданство-принадлежность, гражданство-правоотношение и гражданство-объективное право². Если рассматривать гражданство как правовую связь, то гражданство в общеправовом смысле представляет собой связь индивида с государством, которое в непосредственных отношениях с конкретным лицом представляют соответствующие уполномоченные на то государственные органы. Именно их решением, в частности, гражданство по заявлению лица может быть изменено. Особенностью сферы спорта является ее автономия. В ней действуют разного рода органы негосударственного характера, при этом обладающие властными полномочиями в

¹ См., например, дело *Puerto Rico Amateur Baseball Federation v. USA Baseball*, CAS 95/132, 15 March 1996.

² Кутафин О. Е. Российское гражданство. М., 2003. С. 35.

отношении спортсменов¹. Вопросы проведения соревнований и допуска к соревнованиям — их прерогатива. Зачастую критерием допуска является гражданство спортсмена, но не в общеправовом смысле, а именно «спортивное гражданство». Кроме того, в соревнованиях между сборными командами спортсмен выступает не только за государство своего гражданства, но и за соответствующую спортивную федерацию по конкретному виду спорта (далее — «федерацию») данного государства, которая, с одной стороны, представляет государство, с другой — сама является негосударственной по своей природе, с третьей — является членом международной федерации и проводником ее решений на территории своего государства. Таким образом, в «спортивном гражданстве» связь спортсмена и государства опосредуется не через государственные органы, а через негосударственные организации (федерации).

Если современная юридическая наука склонна отдавать приоритет в понимании гражданства как правовой связи, то «спортивное гражданство» — не в меньшей степени принадлежность. Как было сказано только что, это принадлежность к государству и принадлежность к национальной федерации.

Гражданство в общеправовом понимании предоставляет лицу права и наделяет его обязанностями, в том числе в сфере спорта. Гражданство — правовое состояние². Оно существует в силу существования права и государства. В отличие от гражданства, национальность — наоборот, состояние фактическое, демографическая категория. «Спортивное гражданство» является правовым явлением. Так, с онтологической точки зрения, содержанием гражданства можно назвать гражданственность (в зарубежной терминологии — гражданскую культуру), характеризующуюся прежде всего уровнем осознания конкретным индивидом своих гражданских задач³. И в спорте этот момент приобретает повышенное значение. Если гражданство в привычном нам понимании возникает, как правило, с момента рождения человека помимо его воли в силу объективных установлений, то в ряде случаев, как, например, в уже упомянутом нами деле *Puerto Rico Amateur Baseball Federation v. USA Baseball*, спортсмен сам делает осознанный выбор, за сборную какой страны ему выступать на соревнованиях. Кроме того, в современном спорте, как известно, вовсе не редкость ситуации, когда лицо сознательно меняет свое фактическое гражданство с

¹ См.: *Beloff M., Kerr T., Demetriou M. Sports Law. Portland, Oregon, 2000. P. 20.*

² См.: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. С. 154.*

³ *Артюхович Д. В. Онтологическая структура феномена гражданства. Ставрополь: Сев-КавГТУ, 2004. С. 1.*

целью изменения «спортивного гражданства»¹. Таким образом, «спортивное гражданство» представляет собой не данность, не факт действительности, а, как и гражданство в общеправовом понимании, является состоянием юридическим.

Реализация гражданами права на занятие физической культурой и спортом, особенно когда дело не касается профессиональной составляющей спорта, вообще может осуществляться без возникновения каких-либо правоотношений². Применительно к сфере спорта тенденция к определению правового статуса спортсмена именно как человека, а не как гражданина, ощущается очень явно. Однако государственная и национальная принадлежность спортсменов в спорте продолжает иметь огромное значение.

Подчеркнем, что мы ведем речь о гражданстве в спорте. Сфера физической культуры и спорта весьма широка и включает как минимум три подсистемы: физического воспитания, массового спорта и спорта высших достижений³. О «спортивном гражданстве», как следует уже из терминологии, имеет смысл рассуждать применительно именно к спорту, конкретно — к соревновательной деятельности, осуществляемой, как правило, профессиональными спортсменами или спортсменами, статус которых близок к профессиональному. Как гражданство является «звеном между народным суверенитетом и свободой личности»⁴, так и посредством «спортивного гражданства» спортсмен получает возможность участвовать в тех или иных соревнованиях. Иначе говоря, «спортивное гражданство» дает право:

- выступать за сборную команду своего государства или нации;
- выступать в международных соревнованиях под флагом своего государства или нации;
- выступать в национальных соревнованиях своего государства, где участие иностранцев не допускается, либо не попадать под ограничения, касающиеся допуска иностранцев в национальные соревнования, где такие ограничения установлены.

Таким образом, одну из основных функций «спортивного гражданства» можно описать как: «спортивное гражданство» — условие допуска к соревнованиям.

¹ См., например: *Любимов А.* Каждый за себя и чуть-чуть за Родину // Столичный стиль. 2004. № 9; *Тонкачева О., Симоненко А., Тарасов Д.* Свои среди чужих. Почему наши спортсмены выступают под иностранными флагами // Новые известия. 2004. 3 сент.

² См.: *Чесноков А. Н., Юткин А. В.* Конституция Российской Федерации и правовое регулирование физической культуры и спорта // Спорт: экономика, право, управление. 2004. № 4. С. 7.

³ См.: *Шубарин И. В.* Организационно-экономический механизм развития услуг в сфере физической культуры и спорта. Екатеринбург, 2004. С. 10.

⁴ *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 7.

Праву выступления за сборные команды может корреспондировать соответствующая обязанность такого выступления. Например, в соответствии со ст. 48 Регламента чемпионата России по хоккею¹ устанавливается ответственность в виде дисквалификации на определенное число игр за неявку хоккеиста по официальному вызову в сборную команду страны. Могут существовать и иные обязанности спортсменов. В некоторых странах, например в Саудовской Аравии, спортсмены обязаны выступать на территории только своего государства.

От «спортивного гражданства» лица может зависеть применение к нему особых мер спортивной ответственности, главным образом дисквалификации. Связано это с тем, что дисквалификации накладываются, как правило, специальными дисциплинарными органами федераций по соответствующим видам спорта. На национальном уровне это как раз те федерации, по отношению к которым, как мы уже говорили, спортсмен находится в состоянии принадлежности.

Если наличие «спортивного гражданства» дает спортсмену право выступать в соревнованиях на международном уровне, то положение иностранца или безгражданина, наоборот, может служить ограничивающим фактором при допуске спортсмена к национальным соревнованиям. В большинстве профессиональных лиг мира по игровым видам спорта существуют так называемые «лимиты» на иностранных игроков. Такого рода ограничения могут устанавливаться самими лигами, либо возможность участия иностранных спортсменов в национальных соревнованиях ограничивается иммиграционным законодательством.

Такого рода ограничения неоднократно являлись поводом для целого ряда судебных разбирательств. Так, в решении по делу *Donb v. Mantero*² Европейский суд, в том числе, определил, что национальные ограничения могут иметь место лишь в том случае, если они устанавливаются в «спортивных интересах» и не носят экономический характер. Подобными аргументами Суд руководствовался и в решении по известнейшему делу Босмана³, фактически устранившему практику ограничений на участие спортсменов-иностранцев в ведущих футбольных лигах Европы. В то же время ограничения на число спортсменов, участвующих в международных соревнованиях, представляющих одно государство, наоборот, были признаны Европейским судом допустимыми и установленными в «спор-

¹ Регламент чемпионата России по хоккею в сезоне 2006–2007 гг. Утвержден решением Совета Федерации хоккея России 16 июня 2006 г.

² *Donb v. Mantero* [1976] ECR 1333.

³ *Union Royal Belge des Societes de Football Association and Others v. Bosman and Others* [1995] ECR I-4921.

тивных интересах»¹. Вместе с тем, ограничения на участие иностранцев в национальных соревнованиях имеют место как в Европе, так и по ту сторону Атлантики.

С гражданством тесно связан принцип покровительства. В обычной ситуации покровительство государства своим гражданам, находящимся за рубежом, осуществляется посредством специальных (консульских) органов. В спорте мы также можем говорить о покровительстве: покровительствуют спортсменам своей страны национальные спортивные федерации. При этом покровительство федераций — необходимое условие защиты интересов спортсмена во всех спортивных спорах, т. к. национальные федерации являются членами международных федераций, эти споры разрешающих.

Важнейшее значение в рамках рассматриваемой темы имеет вопрос приобретения и изменения «спортивного гражданства». Как мы уже выяснили, «спортивное гражданство» следует фактическому гражданству лица. Как это сказано применительно к Олимпийским играм в п. 1 Правила 46 Олимпийской Хартии, «любой участник игр должен быть гражданином страны, НОК которой подал на него заявку».

О «спортивном гражданстве» лица можно говорить лишь тогда, когда оно фактически вступает в отношения, связанные с проведением соревнований. Являясь гражданином определенной страны и участвуя в соревнованиях на национальном уровне, спортсмен обладает «спортивным гражданством» данной страны. Что касается соревнований международного уровня с участием сборных команд, то с момента участия спортсмена в первом для него такого рода соревновании в составе сборной команды государства, гражданином которого он является, — в игровых видах спорта этот момент называется «заигрыванием» — его спортивное гражданство приобретает своего рода жесткую фиксацию. Так, согласно п. 2 официального разъяснения к Правилу 46 Олимпийской Хартии, «спортсмен, который представляет одну страну на Олимпийских играх, на континентальных или региональных играх или на мировых или региональных чемпионатах, признаваемых соответствующей международной федерацией, и который сменил свое гражданство или получил новое гражданство, не может представлять на Олимпийских играх свою новую страну в течение трех лет после перемены гражданства». Иначе говоря, нормами международных спортивных организаций установлены искусственные ограничения смены «спортивного гражданства» вследствие изменения гражданства фактического. Как принципы крови и почвы определяют фактическое гражданство лица, так и его «спортивное гражданство» применительно к международ-

¹ *Deliege v. Asbl Ligue Francophone de Judo* [2000] ECR I-2549.

ным соревнованиям, можно сказать, определяется принципом «заигранности».

Значимым обстоятельством является и то, что в разных видах спорта вопрос изменения «спортивного гражданства» «заигранных» за сборные спортсменов решается по-разному. В отдельных видах спорта, например банди¹, каких-либо норм, касающихся вопросов определения и изменения «спортивного гражданства», не принято вовсе, и подобного рода случаи решаются по свободному усмотрению чиновников соответствующей федерации. Некоторые федерации, например IAAF — Международная федерация легкой атлетики, занимают в этом вопросе либеральную позицию. Самые жесткие правила, по-видимому, установлены FIFA: спортсмен, «заигранный» в официальных соревнованиях за основную или молодежную сборную футбольной федерации государства своего гражданства, сохраняет «спортивное гражданство» данного государства и не может его изменить и выступать за сборные команды любой другой футбольной федерации².

Нельзя не сказать, что подобные жесткие правила определения и изменения «спортивного гражданства», по-видимому, входят в противоречия с международными представлениями о правах человека и механизмами их защиты. В п. 2 ст. 15 Всеобщей декларации прав человека сказано, что «никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство». Если рассматривать «спортивное гражданство» как проявление фактического гражданства лица в сфере спорта, то положения руководящих документов некоторых международных федераций однозначно идут вразрез с названной нормой. Также весьма спорной представляется существующая в соревнованиях по некоторым видам спорта практика лимитирования числа не только иностранных спортсменов, но и спортсменов, приобретших свое гражданство путем натурализации.

Как мы видим, проблема «спортивного гражданства» представляет интерес как с научной, так и сугубо практической точки зрения. Спорные ситуации, возникающие регулярно, в том числе в ведущих лигах России по игровым видам: футболу, хоккею³, баскетболу, — где в настоящее время существуют ограничения участия иностранных спортсменов, так называемых «легионеров», могут служить лишним тому подтверждением. Представляется, что и ее решение может быть только комплексным: нормы законодательства в сфере спорта, а главное — корпоративные нормы спортивных организаций

¹ См., например: Ильин В. Чемпионат неравных возможностей // Время новостей. 2001. 2 апр.

² Статья 15 Правил применения Устава Международной федерации футбольных ассоциаций (FIFA).

³ См., например: ФХР не пошла на мировую // Советский спорт. 2007. 8 июня.

должны стремиться к формированию единого стандартного механизма закрепления государственной и национальной принадлежности спортсменов, не нарушающего при этом их права, а юридическая наука призвана содействовать этому процессу, в частности, теоретической разработкой понятия «спортивное гражданство».

*Корякина И. Ю.,
аспирантка МГЮА*

НАУЧНОЕ И ЭКСПЕРТНО-КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗРАБОТКИ ЗАКОНОПРОЕКТОВ – ЗАЛОГ ЭФФЕКТИВНО ФУНКЦИОНИРУЮЩЕГО КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Законотворчество занимает ведущее место среди видов деятельности государства, т.к. его результат обладает высшей юридической силой и прямым действием на всей территории России, служит опорой для правотворческой деятельности страны¹. В силу столь высокого положения закона на российском парламенте лежит ответственная задача по обеспечению его надлежащего качества как основополагающей предпосылки эффективности конституционного законодательства. Однако она не всегда исполняется, как отмечает В. Б. Исаков, причины этого коренятся в проблемах законотворческого процесса, подготовке и принятии законов². Первый шаг на пути тождества цели и результатов конституционного регулирования делается на стадии разработки проекта акта.

Процесс создания закона как итог правообразования не ограничивается лишь рамками парламента. Он начинается с возникновения объективных общественных закономерностей, требующих правового регулирования, проходит через институты общества и государства, реализуется всеми ветвями власти в присущих им формах³. На начальном этапе составления законопроекта выявляются экономические, социальные, политические и иные предпо-

¹ *Алексеев С. С.* Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 86–110.; *Его же.* Проблемы теории права. В 2 т. Т. 2. М., 1981. С. 60.

² *Исаков В. Б.* Подготовка и принятие законов в правовом государстве: российские проблемы и решения // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 13–15.

³ *Гузнов А. Г., Кененов А. А., Рождественская Т. Э.* Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смоленск, 1995. С. 14.