

Д.Л. Кузнецов

директор Высшей школы
юриспруденции, доцент кафедры
трудового права Национального
исследовательского
университета «Высшая школа
экономики»

Т.Ю. Василевская

заместитель директора
Высшей школы
юриспруденции Национального
исследовательского
университета «Высшая школа
экономики»

С.А. Луконин

руководитель проектов
Высшей школы
юриспруденции Национального
исследовательского
университета «Высшая школа
экономики», доцент кафедры
Мировой экономики Российского
экономического университета
им. Г.В. Плеханова, кандидат
экономических наук

Организационно- правовое обеспечение государственной политики в области спорта (обзор материалов всероссийской научно-практической конференции)

В обзоре приводятся тезисы выступлений ведущих российских специалистов в области спортивного права на Всероссийской научно-практической конференции «Организационно-правовое обеспечение государственной политики в области спорта», проведенной в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» 17 марта 2011 г. В выступлениях участников содержится анализ современного состояния правового регулирования спортивной сферы в Российской Федерации, а также даны конкретные рекомендации по улучшению ее организационно-правового обеспечения.

Ключевые слова: спортивное право, управление спортивной отраслью, государственная политика в области спорта, государственное управление спортом, труд спортсменов и тренеров.

17 марта 2011 г. в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» прошла конференция на тему «Организационно-правовое обеспечение государственной политики в области спорта», организованная Высшей школой юриспруденции НИУ ВШЭ при участии Правления Общества «Знание» России.

С докладами на конференции выступили заместитель председателя Комитета по образованию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации О.Н. Смолин, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Генеральный секретарь Паралимпийского комитета Рос-

сии М.Б. Терентьев, директор Департамента нормативного и правового обеспечения государственной политики Минспорттуризма России В.В. Карякин, директор Департамента науки, инновационной политики и образования Минспорттуризма России С.П. Евсеев, директор Высшей школы юриспруденции НИУ ВШЭ Д.Л. Кузнецов и др.

Заместитель председателя Комитета по образованию Государственной Думы Российской Федерации, первый вице-президент Параолимпийского комитета Российской Федерации, Президент Общества «Знание» России О.Н. Смолин в своем выступлении обратил внимание, что Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в общем виде распределяет полномочия между различными органами государственной власти и местного самоуправления следующим образом: параолимпийский спорт высших достижений относится к федеральному ведению и, соответственно, к расходным обязательствам Российской Федерации, а массовая физическая культура и спорт инвалидов — к ведению субъектов Российской Федерации.

Так, согласно ст. 6 закона к федеральным полномочиям относятся «организация и проведение всероссийских спортивных соревнований инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, международных спортивных соревнований указанных лиц, включая Параолимпийские игры и Сурдоолимпийские игры, Всемирные специальные олимпийские игры, а также подготовку к таким спортивным соревнованиям».

Смолин О.Н. отметил, что в последние годы Параолимпийский комитет России (ПКР) в целом удовлетворен тем, как федеральные органы власти (и, в частности, Минспорттуризм) выполняют эти полномочия. Так, на последнем Параолимпийском собрании 18 июня 2010 г. Президент ПКР В. Лукин отмечал, что успехи в Пекине и Ванкувере стали возможными благодаря государственной поддержке со стороны Минспорттуризма, которая, в частности, включала:

- ♦ ежегодное финансирование Календаря спортивных мероприятий Минспорттуризма России и необходимых учебно-тренировочных сборов, выездов на международные соревнования. Там российские параолимпийцы получили незаменимый международный опыт;
- ♦ обеспечение спортивных команд инвентарем и оборудованием;
- ♦ организацию медицинского обеспечения и допинг-контроля;
- ♦ награждение параолимпийцев, их тренеров и организаторов Параолимпийского движения государственными наградами.

Помимо финансирования Параолимпийского движения через Минспорттуризм России, в последние годы началось также прямое финансирование деятельности Параолимпийского комитета, в том числе направленное на развитие новых видов спорта.

Докладчик также отметил, что на практике целый ряд субъектов Российской Федерации идет значительно дальше предоставленных полномочий. Так, на последнем Параолимпийском собрании Президент ПКР В. Лукин выразил благодарность 22 субъектам Российской Федерации, давшим стране чемпионов и призеров Параолимпийских игр в Пекине и Ванкувере, а именно (в порядке весомости суммарного вклада): Республика Башкортостан, Свердловская область, город Москва, Тюменская, Саратовская, Нижегородская, Московская, Ростовская, Омская

области, Республика Адыгея, Республика Коми, Алтайский край, Республика Дагестан, Иркутская область, Хабаровский край, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Северная Осетия — Алания, Волгоградская, Самарская, Смоленская и Ленинградская области.

Рекомендация Параолимпийского комитета состоит в том, чтобы и другие субъекты Российской Федерации специализировались на развитии какого-либо (или каких-либо) вида Параолимпийского спорта для подготовки спортсменов к летней Параолимпиаде в Лондоне или зимней Параолимпиаде в Сочи. Последняя интересует нас особо, так как если российские параолимпийцы не сохранят на родине своих лидирующих позиций, Олимпиаду и Параолимпиаду нечего было и затевать.

Профессор Международного университета в Москве Л.А. Окуньков в своем выступлении отметил, что практика применения трудового законодательства в области профессионального спорта показывает, что только с помощью Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) невозможно полноценное регулирование. Он обратил внимание, что ряд норм ТК РФ имеет отсылочный характер. В то же время практика спортивных организаций имеет сугубо ведомственный характер и нередко содержит кабальные условия труда для спортсменов-профессионалов с тем, чтобы удержать их в своих пенатах. Такое положение недопустимо и противоречит целям и задачам Конституции и трудового законодательства.

Необходимо разработать систему подзаконных актов, конкретизирующих нормы ТК РФ с учетом специфики игровых и иных видов спорта, особо выделив вопрос о статусе национальных (сборных) команд России. Таким актом могло бы стать положение об условиях труда профессиональных спортсменов и тренеров, утвержденное постановлением Правительства. По нашему мнению, таким путем можно достигнуть необходимого единства в решении общих проблем развития трудовых отношений, которые по-разному решаются спортивными федерациями.

Особое внимание следует обратить на поиск оптимальных подходов к взаимной ответственности клубов и спортсменов, штрафы как меры ответственности спортсмена, особенности расторжения трудового договора. Здесь не должно быть противоречивости в практике многочисленных спортивных федераций и клубов.

В выступлении советника министра спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, заведующего кафедрой спортивного права Института правоведения МГЮА им. О.Е. Кутафина кандидата юридических наук Д.И. Рогачева была затронута тема возможной реформы правового регулирования статуса спортивных сборных команд. В современной науке спортивного права не выработано четкой системы субъектов спортивных отношений, что затрудняет определение места сборной команды. В настоящий момент отсутствует и четкое понимание, какой отраслью права стоит регулировать отношения, связанные со сборными командами (чем регулируется их соревновательная и подготовительная деятельность — трудовым и/или гражданским правом). Каковы права и обязанности члена сборной команды, его льготы и преимущества? Более того, в большинстве случаев отсутствуют четкие критерии отбора спортсменов для формирования сборных команд, что также мешает развитию спорта высших достижений и создает неопределенность в регулировании их деятельности. К сожалению, не совсем ясна роль Российской Федерации в формировании и деятельности спортивных сборных команд Российской Федерации, так как налицо своеобразная конкуренция по дан-

ным вопросам общероссийских спортивных федераций, Олимпийского комитета России и Минспорттуризма России.

Для эффективного регулирования участия в спортивной сборной команде Российской Федерации Д.И. Рогачев предлагает заключение договора о таком участии. Это будет общим правилом с рядом исключений. Представляется, что правовая природа такого договора приоритетно трудо-правовая. При этом неизбежно (как это произошло в гл. 54.1 ТК РФ) инкорпорирование в такой договор элементов гражданско-правового регулирования (например, условно называемых «имиджевые права» и т.д.).

Директор Департамента нормативного и правового обеспечения государственной политики Минспорттуризма России В.В. Карякин выступил с докладом, посвященным проблемам нормативно-правового регулирования спонсорства спортивных мероприятий в Российской Федерации. В докладе было отмечено, что в России действует запрет на размещение рекламных материалов алкогольной, табачной и пивной продукции на территории спортивных сооружений и в непосредственной близости от них. Однако компании, производящие указанную продукцию, тем или иным образом в обход действующего законодательства (путем включения своего наименования в наименование спортивного мероприятия, размещения рекламных материалов не товара, а бренда, размещения рекламных материалов в месте проведения спортивного соревнования за рубежом) доносят до своей целевой аудитории — зрителей спортивных мероприятий — рекламу своей продукции.

Это обстоятельство становится возможным ввиду несовершенства российского законодательства, регулирующего данный вид общественных отношений. Однако титульным спонсором крупнейших мировых спортивных соревнований, которые планируется провести в ближайшие годы на территории Российской Федерации (Олимпийские игры в г. Сочи в 2014 г., Чемпионат мира по футболу в 2018 г.), от имени международных спортивных организаций выступают водочные и пивоваренные компании. Реклама продукции этих компаний в соответствии с обязательствами Российской Федерации должна быть размещена в ходе обозначенных соревнований. Ввиду этого требуется внесение целого ряда поправок в отраслевое законодательство, которые в настоящее время разрабатываются Минспорттуризмом России.

В заключение своего выступления В.В. Карякин сделал вывод, что институт спортивного спонсорства в российском законодательстве требует более пристального внимания со стороны законодателя в свете активизации Российской Федерации в мировом спортивном движении.

В докладе директора Департамента науки, инновационной политики и образования Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации С.П. Евсеева отмечалось, что в настоящее время в нашей стране в основном завершилось формирование правового пространства адаптивного спорта, особенно таких его направлений, как параолимпийское и сурдоолимпийское.

Основной проблемой, препятствующей широкому внедрению в практику адаптивного спорта, является сохранение у населения России психологических стереотипов о нецелесообразности применения «экзотических» средств и методов спорта в реабилитации и социальной интеграции инвалидов. Поэтому главным направ-

лением работы по внедрению в жизнь людей с ограниченными возможностями адаптивного спорта является распространение идей личностно-ориентированной аксиологической концепции отношения общества к данной категории населения, а также стандартных правил обеспечения равных возможностей инвалидов во всех сферах социальной практики.

Профессор кафедры теории и истории права Российской правовой академии Минюста России С.И. Нагих сконцентрировал свое выступление на проблемах отечественного спортивного права. В частности, он обратил внимание на своеобразие нормативного правового регулирования в сфере физической культуры и спорта. Ведущим нормативным компонентом, регулирующим отношения в современном спортивном движении, являются, кроме законодательных, нормы иной соционормативной природы. Такими нормами являются так называемые корпоративные нормы международных спортивных организаций. Без учета специфики подобного регулирования, где государство выполняет лишь субсидиарную функцию, невозможны ни эффективная защита российских спортсменов в Спортивном арбитраже в Лозанне, ни эффективное законодательство.

Ввиду значительной роли корпоративных норм в регламентации отношений в сфере спорта и субсидиарной роли государственного регулирования невозможно рассматривать спортивное право в качестве отрасли российского права, хотя, безусловно, можно говорить об отрасли законодательства в сфере физической культуры и спорта.

Заместитель начальника юридического отдела Российского Футбольного Союза (РФС) Ю.В. Зайцев в своем выступлении рассказал об особенностях прекращения трудового договора со спортсменом и тренером. Статья 348.11 ТК РФ устанавливает в отношении спортсменов два дополнительных основания увольнения, помимо оснований, предусмотренных гл. 13 ТК РФ. Это спортивная дисквалификация на срок 6 и более месяцев; использование спортсменом, в том числе однократное, допинговых средств и (или) методов, выявленное при проведении допингового контроля в порядке, установленном в соответствии с федеральным законом.

По первому дополнительному основанию увольнения докладчик раскрыл понятие спортивной дисквалификации, ее отличие от дисквалификации как меры административной ответственности. Он привел примеры случаев дисквалификации спортсмена на срок 6 и более месяцев, предусмотренных спортивными регламентными нормами. По второму дополнительному основанию увольнения спортсмена докладчик сообщил, что именно является нарушением допинговых средств и методов в законодательстве Российской Федерации и международных нормах, каков порядок проведения допингового контроля и кто применяет санкции за нарушение антидопинговых правил.

Статья 348.12 ТК РФ предоставляет возможность установления в трудовом договоре со спортсменом обязательной выплаты в случае расторжения трудового договора по инициативе спортсмена (по собственному желанию) без уважительных причин, а также в случае расторжения трудового договора по инициативе работодателя по основаниям, которые относятся к дисциплинарным взысканиям. Ю.В. Зайцев отметил, что в применении данной нормы есть некоторые проблемы, в частности, законодатель не устанавливает максимального размера такой выплаты, что приводит к злоупотреблению со стороны работодателей. Кроме того, от-

сутствует ясность, что считать уважительной причиной прекращения трудового договора по инициативе спортсмена. По мнению докладчика, такие причины могут быть установлены регламентами общероссийских спортивных федераций с учетом особенностей конкретного вида спорта.

В частности, регламент РФС по статусу и переходам футболистов предусматривает в качестве уважительных следующие причины расторжения трудового договора по инициативе футболиста: 1) существенное нарушение профессиональным футбольным клубом трудового договора и (или) локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права (наличие задолженности по заработной плате и/или иным выплатам, причитающимся футболисту-профессионалу, за период более двух месяцев с момента, когда соответствующая выплата должна быть произведена; невключение футболиста-профессионала, достигшего 21 года, в заявку профессионального футбольного клуба на текущий сезон; иное существенное нарушение, допущенное профессиональным футбольным клубом); 2) утрата футбольным клубом профессионального статуса; 3) восстановление любительского статуса футболистом-профессионалом.

Ведущий юрист юридической фирмы «ЮСТ» М.А. Прокопец отметил, что, скорее всего, 2011 год станет последним, в котором футбольный агент существует как специфический футбольный институт, как класс. ФИФА разработала новую концепцию, согласно которой институт футбольных агентов прекратит свое существование, а на смену ему придут посредники. Принятие данной системы планируется в мае 2011 г., а вступление ее в силу — с сентября 2011 г.

Изменения, связанные с отменой института футбольных агентов, революционны, но не неожиданны. ФИФА всегда хотела установить полный контроль над их деятельностью, регулярно вводя все новые и новые ограничения и правила, тогда как агенты всеми силами старались сохранить автономию, создавая профсоюзы, лиги и даже обращаясь в государственные суды для обжалования чересчур строгих ограничений ФИФА.

Какие конкретно изменения коснутся сферы агентской деятельности в футболе?

ФИФА планирует отменить действующий Регламент по деятельности агентов (2008 г.) и принять документ под названием «Регламент по деятельности посредников» (*The Regulations on working with intermediaries*) (далее — Регламент), который, несмотря на название, будет являться не самостоятельным документом, а лишь приложением к Уставу ФИФА.

С даты принятия новой системы футбольным агентом, а точнее, посредником, сможет стать любой человек без прохождения дополнительного лицензирования и выполнения иных требований, ранее устанавливаемых для агентов. Лицензирование будет заменено на регистрацию посредников, осуществлять которую будет поручено национальной ассоциации в соответствии со своими стандартами, разработанными самостоятельно на основе Регламента ФИФА. При этом логичнее будет назвать эту систему регистрацией не посредников, а сделок, в которых они принимают участие: каждая сделка с посредником должна быть зарегистрирована в национальной ассоциации.

Таким образом, принятием данного Регламента ФИФА завершила процесс, который начался с момента появления самого института футбольных агентов, — процесс автономизации агентской деятельности.

Директор Высшей школы юриспруденции Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Д.Л. Кузнецов обратил внимание на необходимость законодательной корректировки ч. 2–3 ст. 348.12 ТК РФ. В данной норме предусмотрено, что в трудовой договор со спортсменом может быть внесено условие об обязанности спортсмена произвести в пользу работодателя денежную выплату в случае расторжения трудового договора по инициативе спортсмена (по собственному желанию) без уважительных причин, а также в случае расторжения трудового договора по инициативе работодателя по основаниям, которые относятся к дисциплинарным взысканиям. Размер такой денежной выплаты определяется в самом трудовом договоре. Не возражая, в принципе, против введения подобного правового механизма в действующее законодательство, выступающий обратил внимание, что отсутствие разумных ограничителей по размеру выплаты противоречит самому смыслу, задачам и принципам трудового законодательства. Поскольку труд спортсменов регулируется трудовым правом, то они, являясь работниками, имеют право на минимальный размер оплаты труда, предусмотренный действующим законодательством (ст. 133, 133.1 ТК РФ). Работодатели же получили возможность не просто злоупотреблять правом, устанавливая выплату в более высоком размере, чем весь заработок за все время наличия трудовых отношений, но и оставлять работника еще и в должниках перед собой.

Подобный подход противоречит не только ТК РФ, но и Конституции Российской Федерации, и международно-правовым актам. Представляется, что размер выплаты не может быть выше, чем заработок работника за весь период работы у работодателя, превышающий МРОТ, умноженный на количество отработанных месяцев. Кроме того, необходимо отметить, что у работодателя часто появляется соблазн уволить работника в связи с дисциплинарным взысканием, чтобы сделать его своим должником. Таким образом, следует задуматься о дальнейшей судьбе этой правовой нормы.

Кроме того, докладчик отметил незаконность распространенной в последнее время в спортивных клубах практики установления ежегодной заработной платы. В статье 136 ТК РФ однозначно закреплено требование о выплате заработной платы не реже, чем каждые полмесяца в день, установленный правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, трудовым договором.

Выступление декана факультета «Высшая школа управления человеческими ресурсами» ЦИНО Общества «Знание» России И.Я. Белицкой было посвящено проблеме временного перевода спортсменов к другому работодателю. Специальная статья 348.4 ТК РФ, позволяя работодателю, не имеющему возможности обеспечить участие спортсмена в спортивных соревнованиях, по согласованию между работодателями с письменного согласия спортсмена временно перевести его к другому работодателю на срок, не превышающий одного года, недостаточно полно, по мнению выступавшей, регулирует возникающие ситуации. В частности, остается открытым вопрос, как поступать работодателю, с которым первоначально заключен трудовой договор, в ситуации, когда трудовой договор, заключенный на период временного перевода, расторгнут по инициативе работодателя в связи с дисциплинарным проступком спортсмена (например, в связи с появлением на работе в состоянии алкогольного опьянения). Обязан ли работодатель, с которым первоначально заключен трудовой договор, в таком случае допускать спортсмена

до работы в первый же день после прекращения трудового договора, заключенного на период временного перевода (поскольку расторгнуть трудовой договор за появление в состоянии алкогольного опьянения на работе у другого работодателя он не вправе).

Если основанием прекращения трудового договора по месту временного перевода было выявленное в порядке, установленном в соответствии с федеральным законом, использование спортсменом допинговых средств (п. 2 ст. 348.11 ТК РФ), вправе ли работодатель, с которым был первоначально заключен трудовой договор, прекратить трудовой договор с таким спортсменом по тому же основанию? Не будет ли увольнение спортсмена и с основного места работы, и с места работы, по которому был заключен временный трудовой договор, расценено как два дисциплинарных взыскания в форме увольнения за один дисциплинарный проступок? Ведь ч. 3 ст. 192 ТК РФ относит увольнение работника по основаниям, предусмотренным ст. 348.11 ТК РФ, к дисциплинарным проступкам, а ч. 4 ст. 193 ТК РФ позволяет применять за каждый дисциплинарный проступок только одно дисциплинарное взыскание. Возможным выходом из данной ситуации мог стать отказ от расценивания увольнений по основаниям, предусмотренным ст. 348.11 ТК РФ, в качестве дисциплинарных взысканий и внесение соответствующих изменений в ч. 3 ст. 192 ТК РФ.

Кроме того, существуют определенные трудности и с оформлением документов при временном переводе к другому работодателю. В частности, остается открытым вопрос о внесении записи о временном переводе в трудовую книжку работника-спортсмена, а также о месте хранения трудовой книжки спортсмена в период временного перевода. И.Я. Белицкая привела примеры, как данная ситуация урегулирована внутренними документами спортивных федераций, отметив, что, несмотря на оригинальные решения, найденные спортивными федерациями, все они не соответствуют положениям действующего законодательства. Сложившаяся ситуация требует внесения изменений в нормативные акты, регулирующие порядок ведения и хранения трудовых книжек.

Белицкая И.Я. также отметила недостаточный уровень подготовки специалистов кадровых служб спортивных организаций по вопросам трудового законодательства и кадрового делопроизводства и обратила внимание на необходимость дополнительной подготовки таких специалистов.

Доцент РЭУ им. Г.В. Плеханова, старший научный сотрудник ИМЭМО РАН С.А. Луконин обратил внимание участников, что 19 декабря 2005 г. Россия ратифицировала Европейскую конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г. Результатом ратификации стало начало формирования в Российской Федерации института информационного права, направленного на защиту прав и свобод субъектов персональных данных. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» стал первым законом, регламентирующим данную область в нашей стране.

Важной особенностью закона, направленной на защиту прав гражданина, является необходимость, во-первых, получить разрешение от субъекта персональных данных на сбор его персональных данных, их обработку, хранение или передачу. Во-вторых, возникает необходимость защиты персональных данных субъекта от уничтожения, незаконного копирования или утечки. Спортивные организации

призваны реализовать специальный комплекс мер по соблюдению требований законодательства о персональных данных, особенно учитывая значительное число иностранных граждан, занятых в области спорта высоких достижений.

Кроме того, закон содержит отсылочные нормы к постановлениям Правительства от 7 ноября 2007 г. № 781 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» и от 15 сентября 2008 г. № 687 «Об утверждении Положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации».

Эти постановления регулируют порядок обработки и защиты персональных данных субъектов при их автоматизированной и неавтоматизированной обработке. Учитывая степень развития коммуникационных технологий, а также планы Правительства Российской Федерации по созданию федеральных информационных баз, регламентирование обработки персональных данных в автоматизированном виде представляется особенно актуальным.

Чрезвычайно важным является требование о приведении информационных баз спортивных организаций в соответствие с законом до 1 июля 2011 г. Законом предписывается принять все необходимые меры для защиты компьютерных систем предприятий, где осуществляется обработка персональных данных от несанкционированного проникновения, копирования, уничтожения или похищения информации.

Участники конференции отметили значительную работу, проводимую законодательными и исполнительными органами государственной власти Российской Федерации в области формирования правовых основ реализации государственной политики в области спорта.

Особую роль в правовом регулировании спортивной сферы сегодня играет Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Его принятие ознаменовало новый этап развития спортивного права в нашей стране. Однако еще предстоит оценить и проанализировать эффективность правовых норм и механизмов, нашедших в нем свое отражение, обобщить формирующуюся судебную и правоприменительную практику. Несмотря на это, закон способен выстроить современную, соответствующую международным стандартам систему спортивного законодательства. Участники конференции отметили необходимость активного профессионального диалога в области совершенствования законодательства о физической культуре и спорте с привлечением ведущих российских экспертов, научной, образовательной, юридической и спортивной общественности.